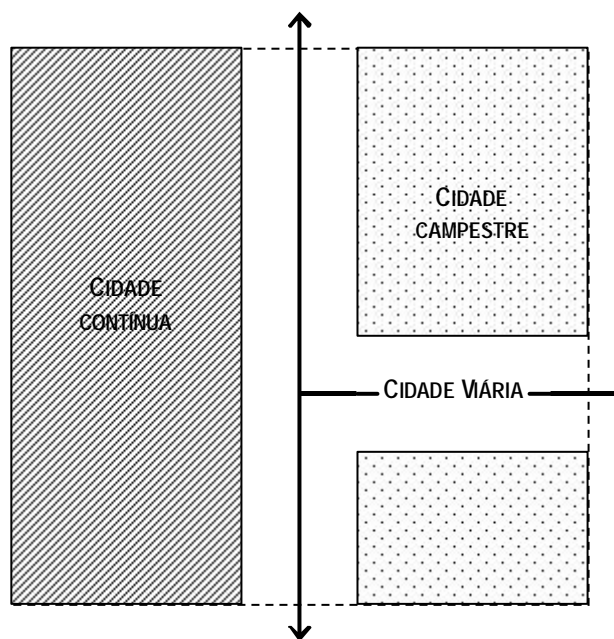




JORGE CARVALHO

ORDENAR A CIDADE





JORGE ANTÓNIO OLIVEIRA
AFONSO DE CARVALHO

ORDENAR A CIDADE

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Ciências Aplicadas ao Ambiente, realizada sob a orientação científica de Artur da Rosa Pires, Professor Catedrático do Departamento de Ambiente e Ordenamento desta Universidade, e de Nuno Portas, Professor Catedrático da Faculdade de Arquitectura do Porto.

JURI

PRESIDENTE

– REITOR DA UNIVERSIDADE DE AVEIRO.

VOGAIS

- Doutor **NUNO RODRIGO MARTINS PORTAS**,
Professor Catedrático da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto.
- Doutor **ARTUR DA ROSA PIRES**,
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro.
- Doutor **PAULO VASCONCELOS DIAS CORREIA**,
Professor Associado com a Agregação do Instituto Superior Técnico.
- Doutor **FERNANDO ALVES CORREIA**,
Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Doutor **EDUARDO ANSELMO MOREIRA FERNANDES DE CASTRO**,
Professor Associado da Universidade de Aveiro.
- Doutor **JOÃO CARLOS VASSALO SANTOS CABRAL**,
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro.

AGRADECIMENTOS

a todos os que contribuíram para este trabalho:

Aos Professores Rosa Pires e Nuno Portas, orientadores oficiais desta dissertação.

Ao primeiro devo, especialmente, a persistência com que me *empurrou*, para que a iniciasse; sem tal persistência, sem o seu incentivo, este trabalho não existiria.

Ao segundo devo, ainda, o estímulo da sua inquietude intelectual presente ao longo da minha vida profissional; as suas afirmações polémicas, com que nem sempre se concorda, mas que sempre nos obrigam a pensar.

Ao Professor Anselmo de Castro, pela sua disponibilidade e ensinamentos de economia.

A todos os colaboradores do Projecto Praxis *XXI/PCSH/AUR/141/96*, com o qual esta dissertação se articulou de muito perto: a Sofia Santos, a Isabel Belchior, o Pedro Alves, a Joana Lima, a Rosário Gaspar, a Ana Sofia, o Pedro Conde, a Zé Lufinha.

São, todos eles, licenciados em Planeamento Regional e Urbano, meus antigos alunos.

Da sua juventude, dos seus valores éticos e do brio profissional que neles encontrei, recolhi razões muito fortes para poder ter mais esperanças no futuro.

À Fátima Saraiva, ao Paulo Silva, ao Fernando Rebelo, à Maria José, meus *amigos de peito*, a quem fui entregando extractos para leitura, e de quem fui recolhendo opiniões e correcções gramaticais.

Aos Serviços de Urbanismo das Câmaras Municipais de Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Portalegre, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu, que me forneceram informações muito úteis, e me dispensaram algum do seu tempo, sempre tão ocupado.

À Câmara Municipal de Coimbra, que concedeu um precioso apoio logístico ao funcionamento do referido Projecto Praxis.

a todos os citados e ainda a outros, de quem recolhi disponibilidade, incentivos e apoios pontuais, a todos, o meu BEM HAJAM.

ABSTRACT

This thesis aims to develop a City Planning model.

The **city** is currently considered to be the main human habitat. It can be approached from a wide variety of perspectives. The emphasis is given to what can be designated by the 'Physical City', comprising land and land uses, public infrastructures and buildings.

In this context, **city planning** is the search for the appropriate location, and the rational articulation, of infrastructures, buildings and their uses, aiming at the optimisation of available resources and the improvement of the quality of life of the urban population.

In this thesis, it is developed a **Spatial Organisation** model for the contemporary city, which incorporates past patterns of growth but also new urban forms associated with drastic changes on mobility. To that end, the study includes the analysis of 16 medium sized Portuguese cities, an historical perspective on urban change and the search for operational synthesis of the spatial contradictions that emerged over time.

The implementation of any spatial organisation model requires the availability of land resources, where and when needed, for the desired purposes. It is, then, necessary to have a **Land Policy**. The proposed model, which refers explicitly to the Portuguese situation, is based on a review of practices and legal instruments of several countries.

Furthermore, the implementation of the spatial model also requires the financing of the public infrastructure (including public open space and social equipment). The inherent costs and the agents who may be responsible for them are identified. A model for the **Financing of Public Infrastructure** is then proposed, with a wide relevance but addressing in particular the Portuguese reality.

In synthesis, what is proposed is a **Planning Model** for the Portuguese cities. It includes proposals for legislative change: tax reforms on urban property and a new statutory land-use for Agri-Forestry Areas in Cities. It also includes proposals for the improvement of urban administration: a plan for the 'enlarged city', identifying the structuring elements, the operational 'parts' of the city and strategic interventions; public-private partnerships to implement strategic interventions; distribution patterns of costs and benefits among relevant agents; higher but differentiated urban development control standards for different parts of the city; integrated financial management of public infrastructure.

RESUMO

Procura-se, neste trabalho, um Modelo para Ordenar a Cidade.

A **Cidade**, actualmente o principal habitat do Homem, pode ser objecto de abordagens muito diversas, necessariamente complementares. Incide-se, aqui, na *Cidade Física*, constituída por solo, *infraestrutura pública*, edifícios e respectivos usos.

Por **Ordenar a Cidade** entende-se, consequentemente, procurar localização e articulação racionais de infraestruturas, edifícios e respectivos usos, tendo em vista a rentabilização dos recursos disponíveis e a qualidade de vida da população.

Busca-se um Modelo para a **Organização Territorial** da cidade actual, repositório do passado, mas também com novas emergências, decorrentes de uma alteração radical da mobilidade. Recorre-se, para o efeito: à análise de 16 cidades médias portuguesas; a uma leitura do Processo Histórico, procurando sínteses para as contradições que nele foram ocorrendo.

Qualquer Modelo de Organização Territorial, para ser concretizado, exige mecanismos de disponibilização do solo necessário, nos locais e momentos adequados, para os fins pretendidos. Busca-se, então, um Modelo de **Política Fundiária**. Recorre-se, para tal, a uma recolha de opiniões relativas a instrumentos e práticas de diversos países. A formulação do Modelo refere-se, em concreto, à realidade portuguesa.

Qualquer *organização territorial*, necessita, também, que a respectiva *infraestrutura pública* (incluindo todo o espaço público e equipamentos sociais) seja financiada. Identificam-se custos e possíveis financiadores. Formula-se um Modelo para o **Financiamento da Infraestrutura Pública Municipal**, de âmbito genérico, mas também já aplicado ao caso português.

Formula-se, em síntese, um **Modelo de Ordenamento** aplicável a cidades portuguesas. Inclui sugestões de alteração legislativa: revisão da fiscalidade relativa a prédios urbanos; criação do estatuto de *Áreas Agrícola-Florestais de Cidade*. Inclui sugestões para uma melhoria da prática urbanística municipal: plano de *Cidade Alargada*, identificando *elementos estruturantes* e *partes de cidade* e distinguindo intervenções estratégicas; iniciativas societárias municipais, dinamizadoras dessas intervenções; processos perequativos de benefícios e encargos entre promotores; licenciamento mais exigente e diferenciado por áreas de cidade; gestão integrada da infraestrutura pública, diferenciada em função da escassez.

VOLUME I	APRESENTAÇÃO
	PARTE I ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL
	PARTE II POLÍTICA FUNDIÁRIA
	PARTE III FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA PÚBLICA
	SÍNTESE MODELO DE ORDENAMENTO
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E FONTES DE INFORMAÇÃO

VOLUME II	ANEXOS
------------------	--------

ÍNDICE GERAL

APRESENTAÇÃO

1. MOTIVAÇÃO, PROBLEMÁTICA E OBJECTIVOS	19
2. CONTEÚDO, ESTRUTURA E METODOLOGIA	23
3. PROPOSTAS E CAMINHOS PARA O FUTURO	28

PORTE I ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL

1. PROBLEMÁTICA ACTUAL	33
1.1 UM PERPASSAR POR FORMAS GLOBAIS DE CIDADE	33
1.2 A CIDADE EMERGENTE	36
1.3 A CIDADE POR PARTES E LUGARES	41
1.4 A AUSÊNCIA, ACTUAL, DE UM QUALQUER MODELO DE ORDENAMENTO GLOBAL	43
1.5 A NECESSIDADE DE ASSUMIR O PRESENTE E DE OLHAR O PASSADO, PARA RECRIAR A UTOPIA	46
2. CIDADES MÉDIAS PORTUGUESAS, EVOLUÇÃO RECENTE	49
2.1 EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO, FAMÍLIAS E ALOJAMENTO	53
2.1.1 EVOLUÇÃO QUANTITATIVA	56
2.1.2 EVOLUÇÃO TIPOLOGICA DOS EDIFÍCIOS HABITACIONAIS	68
2.2 EXPRESSÃO TERRITORIAL EXISTENTE E PLANEADA	81
2.2.1 EXPRESSÃO TERRITORIAL, GLOBAL, DE 16 CIDADES	81
2.2.2 AS PROPOSTAS DOS PDM'S, PARA AS 16 CIDADES	84
2.2.3 CRESCIMENTO, RECENTE, DE AVEIRO	99
2.2.4 CRESCIMENTO, RECENTE, DE COIMBRA	110
2.2.5 CRESCIMENTO, RECENTE, DE ÉVORA	128
2.3 VISÃO SINTÉTICA. ORIENTAÇÕES A RETER	141

3. CONCEITOS E MODELOS PRESENTES NO PROCESSO HISTÓRICO E NO TERRITÓRIO.	
CONTRADIÇÕES E PROCURA DE SÍNTESES	154
3.1 REFERÊNCIAS CONCEPTUAIS	157
3.2 ORGANIZAÇÃO DA CIDA DE ALARGADA	163
3.2.1 CONTINUIDADE, SATÉLITES E DISPERSÃO	164
3.2.2 MOBILIDADE	178
3.2.3 ELEMENTOS ESTRUTURANTES E PARTES DE CIDADE	188
3.3 FORMAS URBANAS	195
3.3.1 FORMA ORGÂNICA	197
3.3.2 FORMA CLÁSSICA	204
3.3.3 FORMA JARDIM	211
3.3.4 FORMA MODERNISTA	217
3.3.5 FORMA URBANO/CAMPESTRE	225
3.3.6 AS CINCO FORMAS VÃO SENDO RECRIADAS E COMBINADAS	230
3.4 ABORDAGENS TEMÁTICAS	235
3.4.1 DENSIDADES	236
3.4.2 DISTRIBUIÇÃO FUNCIONAL	240
3.4.3 NOVAS CENTRALIDADES E GRANDES SUPERFÍCIES COMERCIAIS	243
3.4.4 ÁREAS VERDES DA CIDADE	249
3.4.5 IMPORTÂNCIA DA RUA	257
3.4.6 CONCEITO E DEFESA DE <i>PATRIMÓNIO</i>	262
3.4.7 PROCURA DA HARMONIA	266
3.5 NOTAS E ORIENTAÇÕES A RETER	270
 4. FORMULAÇÃO DE UM MODELO PARA A ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DA CIDADE	 278
4.1 REFERÊNCIAS	278
4.1.1 IDEIAS BÁSICAS	278
4.1.2 INSTRUMENTOS	282
4.2 MODELO DE <i>CIDADE ALARGADA</i>	286
4.2.1 CIDADE CONTÍNUA	290
4.2.2 CIDADE VIÁRIA	294
4.2.3 CIDADE CAMPESTRE	295
4.2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	299

PARTE II POLITICA FUNDIÁRIA

1. A QUESTÃO FUNDIÁRIA	303
1.1 PROPRIEDADE DO SOLO, INTERESSE PÚBLICO E DIREITO DE CONSTRUIR	304
1.2 MERCADO FUNDIÁRIO	312
1.3 NECESSIDADE E OBJECTIVOS DE UMA POLÍTICA FUNDIÁRIA	324
1.4 EQUIDADE EM POLÍTICA FUNDIÁRIA	330
1.5 NOTAS E ORIENTAÇÕES A RETER	340
2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FUNDIÁRIA	345
2.1 PLANOS DE ORDENAMENTO, DEMAIS REGULAMENTAÇÃO E LICENCIAMENTO MUNICIPAL	345
2.2 FISCALIDADE SOBRE A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA	357
2.3 INTROMISSÃO PÚBLICA EXPLÍCITA NO NEGÓCIO PRIVADO	362
2.4 OFERTA PÚBLICA DE SOLO URBANIZADO	367
2.5 PROCESSOS IMPOSITIVOS, SOCIETÁRIOS E SUBSTITUTIVOS	379
2.6 NOTAS E ORIENTAÇÕES A RETER	384
3. POLÍTICA FUNDIÁRIA EM PORTUGAL	390
3.1 QUADRO LEGAL	390
3.1.1 RESENHA CRONOLÓGICA	390
3.1.2 DIREITO DE CONSTRUIR	395
3.1.3 PLANOS, DEMAIS REGULAMENTAÇÃO E LICENCIAMENTO	399
3.1.4 FISCALIDADE SOBRE A PROPRIEDADE	403
3.1.5 OUTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FUNDIÁRIA	407
3.2 PRÁTICA URBANÍSTICA	417
3.2.1 PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS	417
3.2.2 LICENCIAMENTO MUNICIPAL	424
3.2.3 INICIATIVAS FUNDIÁRIAS MUNICIPAIS	437
3.3 O CASO DE ÉVORA	445
3.4 VISÃO SINTÉTICA	452
4. FORMULAÇÃO DE UM MODELO DE POLITICA FUNDIÁRIA (RELATIVO A CIDADES PORTUGUESAS)	462

PARTE III FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA PÚBLICA

1. A INFRAESTRUTURA PÚBLICA E OS SEUS CUSTOS	477
1.1 IDENTIFICAÇÃO	477
1.2 PROCURA DE VALORES	481
 2. QUEM A PODERÁ FINANCIAR?	 494
2.1 CONTRIBUINTES	496
2.2 PROPRIETÁRIOS	498
2.3 PROMOTORES	503
2.4 UTILIZADORES	513
2.5 NOTAS E ORIENTAÇÕES A RETER	519
 3. COMO É FINANCIADA EM PORTUGAL?	 524
3.1 DESPESAS E RECEITAS MUNICIPAIS	524
3.2 ENCARGOS DOS PROMOTORES	532
3.3 ENCARGOS DOS PROPRIETÁRIOS	551
3.4 VISÃO SINTÉTICA	553
 4. FORMULAÇÃO DE UM MODELO PARA O FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA PÚBLICA (RELATIVO A PORTUGAL)	 556

SÍNTESE MODELO DE ORDENAMENTO

1. CIDADES PORTUGUESAS: CRESCIMENTO RECENTE; SISTEMA DE ORDENAMENTO ACTUAL	570
2. PROPOSTA DE MODELO DE ORDENAMENTO, SEUS ELEMENTOS ESSENCIAIS	576

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E FONTES DE INFORMAÇÃO	586
--	------------

ÍNDICE DE QUADROS

PARTE I

1	Comparação das Cidades (e Sociedades) Moderna e Pós-Moderna	40
2	16 Cidades. Crescimento de famílias e alojamentos, entre 1981 e 2001	56
3	16 Cidades. Alojamentos, por forma de ocupação, em 1991	58
4	16 Cidades. Alojamento clássico, dimensão do periurbano face à cidade, em 1996	59
5	16 Cidades. Fogos de residência habitual, em %, por freguesias tipificadas, em 1991	61
6	16 Cidades. Fogos de uso sazonal, em %, por freguesias tipificadas, em 1991	61
7	16 Cidades. Fogos de ocupação ausente, em %, por freguesias tipificadas, em 1991	62
8	16 Cidades. Fogos vagos, em %, por freguesias tipificadas, em 1991	62
9	Somatório de 16 Cidades. Alojamento clássico, segundo a forma de ocupação, por freguesias tipificadas, em 1991	64
10	16 Cidades, face ao Continente. Evolução da população, família e alojamento	65
11	União Europeia. População, agregados residentes e alojamentos licenciados, entre 1986 e 1996	66
12	Somatório de 16 Cidades. Tipologia dos edifícios habitacionais, por n.º de alojamentos e n.º de pisos, entre 1981 e 1996	69
13	16 Cidades. Tipologia dos edifícios habitacionais, por n.º de alojamentos, em %, entre 1981 e 1996	72
14	Somatório de 16 Cidades. Tipologia dos edifícios habitacionais, por n.º de alojamentos, em %, por freguesias tipificadas, entre 1994 e 1996	76
15	Continente. Evolução da tipologia dos edifícios habitacionais, por n.º de alojamentos, em %, entre 1981 e 1996	77
16	União Europeia. Produção de alojamento unifamiliar, em %, nos anos 70.	79
17	União Europeia, Tipologia dos alojamentos ocupados por agregados residentes, em %, em 1988 e 1994	80
18	PDM's de 16 Concelhos. Uso do Solo	85
19	PDM's de 16 Concelhos. Admissibilidade Construtiva	87
20	PDM's de 16 Concelhos. Regras relativas às áreas de expansão habitacional	90
21	PDM's de 16 Concelhos. Regras para as áreas rurais, envolventes da cidade.	93
22	PDM's de 16 Concelhos. Regras relativas às áreas consolidadas da cidade	98
23	Licenças de construção de obra nova para habitação, de 1996 a 1998, por Áreas do Concelho de Coimbra	111
24	Evolução das deslocações urbanas e periurbanas em cinco países europeus, entre 1970 e 1992	179

PARTE II

25	Comparação de comportamentos entre promotores-construtores e promotores-urbanizadores.	317
26	Técnicas de perequação para a cidade, função do nível de equidade pretendido.	339
27	16 Concelhos. Vantagens e desvantagens decorrentes da entrada em vigor do PDM, numa perspectiva de planeamento e gestão urbanística.	419
28	16 Concelhos. Apreciação municipal de projectos de loteamento.	426
29	16 Concelhos. Critério municipal no relacionamento entre edifícios e loteamentos.	428
30	16 Concelhos. Apreciação municipal de projectos de construção.	429
31	6 Concelhos Licenciamento municipal, em 1995, traduzido em número de fogos.	432
32	2 Concelhos. Licenciamento municipal, entre 1993 e 1997, traduzido em número de fogos.	433
33	6 Concelhos. Alvarás de loteamento para fins predominantemente residenciais, em 1995.	434
34	6 Concelhos. Urbanizações residenciais de iniciativa municipal.	437
35	Viana do Castelo. Aquisição de terrenos pelo município, em 1975, 1985 e 1995.	440
36	Coimbra. Aquisição de terrenos pelo município, de 1995 a 1997.	441
37	Coimbra. Despesas municipais com a aquisição de terrenos, a valores de 1998.	443
38	Ação Municipal, por áreas de intervenção integrada, conforme o grau de prioridade	474

PARTE III

39	Custo inicial da infraestrutura local, em contos, para diversas soluções tipo	482
40	Crescimento da cidade de Aveiro: opções tipo-morfológicas, custos da infraestrutura local e qualidade urbana.	488
41	Cidade de Évora. Superfície total de pavimento.	490
42	Cidade de Évora. Custos de execução do plano, a valores de 1996, em milhões de escudos.	490
43	Continente. Despesas municipais com a infraestrutura pública, média anual de 1994 a 1996, em contos.	526
44	16 Concelhos. Despesas municipais com a infraestrutura pública, média anual de 1994 a 1996, em contos.	526
45	Continente. Receitas municipais a afectar à infraestrutura pública, média anual de 1994 a 1996, em contos.	529

46	Continente. Fontes de financiamento da despesa municipal com a infraestrutura pública, média anual de 1994 a 1996, em contos.	530
47	16 Concelhos. Participação unitária dos agentes no financiamento da despesa municipal com a infraestrutura pública, média anual de 1994 a 1996, em contos.	531
48	16 Concelhos. Loteamentos, cedência de terreno regulamentada, em 1999.	534
49	16 Concelhos. Loteamentos, cedências praticadas, para infraestruturas gerais.	536
50	7 Concelhos. Loteamentos, obras de urbanização realizadas, em 1995, em contos.	538
51	16 Concelhos. Loteamentos, taxas municipais regulamentadas, em 1999, em contos.	542
52	7 Concelhos. Encargos totais imputados a loteamentos, em 1995, em contos.	544
53	6 Concelhos. Loteamentos, ocorrências de encargos, em 1995, em número de alvarás.	545
54	Somatório de 6 Concelhos. Encargos dos promotores, em 1995, em contos, por m ² de abc.	546
55	16 Concelhos. Construção de edifícios, taxas municipais regulamentadas, em 1999, em contos.	548
56	Contribuição Autárquica, cobrada em 1995.	552
57	Investimento anual necessário, em infraestrutura pública, para a próxima década.	559

ÍNDICE DE FIGURAS

PARTE I

1	Aveiro, crescimento entre 1973 e 1995	100
2	Aveiro, eixos viários estruturantes	105
3	Aveiro, expansões à <i>cidade continua</i>	106
4	Aveiro, Bairro de Santiago	107
5	Aveiro, eixos da <i>cidade dispersa</i>	108
6	Aveiro, aglomerados da <i>cidade dispersa</i>	109
7	Coimbra, crescimento entre 1982 e 1995	112
8	Coimbra, eixos viários estruturantes	120
9	Coimbra, vias estruturantes com construção lateral	121
10	Coimbra, Vale das Flores	122
11	Coimbra, expansões à <i>cidade continua</i>	123

12	Coimbra, Encosta Nascente da Cidade	124
13	Coimbra, São Martinho (Fala)	125
14	Coimbra, aglomerados de habitação colectiva	126
15	Coimbra, Lordemão	127
16	Évora, em 1975	128
17	Évora, crescimento entre 1982 e 1995.	129
18	Expansões do Grupo A, Évora	135
19	Expansões do Grupo B, Évora	136
20	Expansões do Grupo C, Évora	137
21	Expansões do Grupo D, Évora	138
22	Expansões do Grupo E, Évora	139
23	Expansões do Grupo F, Évora	140
24	Integração de uma grande superfície comercial no tecido urbano – um exemplo possível (esboço do autor)	247
25	Um perfil-tipo de rua bem dimensionada (esboço do autor)	261
26	Uma solução possível de Cidade Clássica, com perfis-tipo de ruas bem dimensionadas (esboço do autor)	261
27	A cidade <i>alargada</i> (esboço do autor)	287

PARTE II

28	Évora em 1975	445
29	Évora em 1985	447
30	Évora, Planta de Zonamento do actual Plano de Urbanização	448
31	Évora, Constituição inicial de bolsa de terrenos (proposta pelo Plano de Urbanização)	451

PARTE III

32	Urbanização em quarteirões clássicos, solução-tipo (esboço do autor)	484
33	Urbanização de blocos <i>modernistas</i> , solução-tipo (esboço do autor)	485
34	Urbanização de vivendas unifamiliares, solução-tipo (esboço do autor)	486
35	Urbanização de vivendas <i>campestres</i> , solução-tipo (esboço do autor)	487

ABREVIATURAS

abc – área bruta de construção

CCRC –Centro de Coordenação da Região Centro

CCRN –Centro de Coordenação da Região Norte

DGOTDU – Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

DL – Decreto Lei

DR – Decreto Regulamentar

INE – Instituto Nacional de Estatística

io – índice de ocupação

iu – índice de utilização

L – Lei

LBOT- Lei de Bases do Ordenamento do Território

PDM – Plano Director Municipal

RAN – Reserva Agrícola Natural

REN – Reserva Ecológica Natural

ORDENAR A CIDADE

APRESENTAÇÃO

1. MOTIVAÇÃO, PROBLEMÁTICA E OBJECTIVOS
2. CONTEÚDO, ESTRUTURA E METODOLOGIA
3. PROPOSTAS E CAMINHOS PARA O FUTURO

1. MOTIVAÇÃO, PROBLEMÁTICA E OBJECTIVOS

Vinte e cinco anos de exercício de profissão na área do planeamento e na administração urbanística. Um balanço pessoal positivo, a constatação de que, bastantes vezes, o nosso esforço não foi em vão. Mas, apesar disso, uma persistente frustração ao olhar para a generalidade das transformações físicas ocorridas no território português durante este período.

Assistiu-se, em grande parte do País, a um progressivo polvilhar do território com construções, associadas a movimentos de terras desnecessários e agressivos. Nalguns casos, em zonas de povoamento tradicionalmente disperso, tal ocupação até encontrou justificação nas características e localização dos meios produtivos, em que indústria de mão de obra extensiva se articulava com agricultura familiar. Mas em muitos outros casos são investimentos absurdos, no qual se desbarataram grande parte das poupanças das nossas famílias¹.

As cidades portuguesas cresceram muito, neste período, tendo duplicado o seu número de alojamentos.

Cresceram muito, mas cresceram mal, muitas vezes de forma caótica e pouco estruturada. Verificaram-se, frequentemente, ocupações descontínuas ou dispersas, o que não deixa de ser natural, face ao aumento da taxa de motorização e à consequente transformação radical das acessibilidades. Mas o problema é que tal aconteceu de forma casuística, desrespeitando o património ambiental, paisagístico e construído, não acautelando de forma suficiente princípios de racionalidade na sua articulação com a infraestrutura pública.

“Entretanto, o tecido urbano já existente sofreu uma evolução com aspectos bastante negativos: degradação e abandono ou, em alternativa, densificação e terciarização excessivas. É verdade que, em contraponto, o conceito de defesa do património se tem desenvolvido e se traduz já em algumas intervenções bastante positivas; mas é ainda um menino, às vezes com *birras*, contra a corrente destruidora dominante”².

O processo de transformação urbana ocorrido nestas últimas décadas foi, de facto, dominado pelos interesses fundiários e ocorreu sem que, na maior parte dos casos, a administração pública assumisse uma atitude eficaz de planeamento.

Por *planeamento* entende-se “o conjunto de estudos e acções desenvolvidos para atingir determinados

¹ Carvalho, Jorge, 1993, pp. 17 - 21

² Carvalho, Jorge, 1998 B, pp. 57 - 71

objectivos”³. Para haver um processo de planeamento, terá então que existir uma entidade que o desenvolva, assumindo e explicitando objectivos (de forma suficientemente precisa para orientarem as acções) e mobilizando, com eficácia, os meios adequados para os atingir.

O planeamento urbanístico (físico) das Cidades – também se lhe chamará ordenamento das cidades – é, no essencial, da competência municipal. A sua insuficiência poderá então decorrer da explicitação dos objectivos municipais (por imprecisão ou desadequação), dos meios mobilizados (por desadequação ou insuficiência) ou das duas coisas em simultâneo.

Pensa-se que, em Portugal, a situação mais frequente é esta última. A administração municipal, neste domínio, assenta sobretudo no licenciamento de iniciativas privadas, desde o início dos anos 90 muito reportadas aos PDM’s, e também nos investimentos directos em *infraestrutura pública*, os quais nem sempre procuram suficientes equilíbrios funcionais, formais, temporais e financeiros com as demais ocupações envolventes.

Os PDM’s, na sua maior parte, são apenas policiais, planos-zonamento com índices quantitativos. Poucas vezes explicitam objectivos (a não ser de forma genérica) e, ainda menos, estratégias e políticas sectoriais.

Os objectivos que vão sendo definidos pelos municípios são frequentemente conjunturais, por vezes pouco fundamentados, não assumindo a escala temporal de médio/ longo prazo, de facto presente na ocupação do território.

Os meios utilizados, decorrentes de uma cultura dominante, de um quadro jurídico/institucional e de uma prática instalada, têm sido muito insuficientes. Quase não são utilizados mecanismos de urbanismo operacional ou, dito de outra forma, poucos municípios dispõem de uma política de solos, com vista a disponibilizar os terrenos necessários, nos locais e momentos adequados, aos fins pretendidos. Assim sendo, os PDM’s (e demais planos porventura existentes) limitam-se a admitir ou não admitir determinada ocupação, podendo ou não vir a ser executados.

Verificam-se, também, insuficientes investimentos na *infraestrutura pública*, entendida esta de uma forma lata, englobando as diversas redes/canalizações, todo o espaço público e os equipamentos sociais de responsabilidade municipal. É frequente ouvir os municípios, talvez justamente, reivindicar mais meios ao Governo Central. Mas pouco se fala da necessidade de perspectivar um equilíbrio custos/benefícios no processo de construção da cidade.

³ Carvalho, Jorge, 1990

A problemática de ocupação do território (nomeadamente das cidades) e do seu planeamento, tendo em Portugal as suas especificidades, não pode obviamente desligar-se de paradigmas que vão emergindo ao nível internacional.

Assistiu-se, nos anos 80, a um processo de desmistificação do planeamento, nomeadamente quanto às suas pretensas *cientificidade* e *neutralidade* face aos conflitos em presença, o que se afigura positivo. Mas tal atitude evoluiu rapidamente no sentido de uma desvalorização crescente da própria utilidade do planeamento, o mesmo é dizer, do papel da Administração Pública, pela disciplina e restrição que impõem à actividade privada. Em consequência, caminhou-se, em diversos países, para um processo de desregulamentação que já se percebeu não ter dado bons resultados, pelo que se volta a referir a necessidade de planeamento, sendo no entanto questionada a sua natureza ou, dito de outra forma, o papel que a Administração Pública deverá desempenhar⁴.

Actualmente, as *palavras-chave*, dominantemente decorrentes das ideias neoliberais, são *mercado*, *participação* e *negociação*.

Mas o *mercado imobiliário* não origina a desejada racionalidade económica. É um mercado muito imperfeito, porque pouco transparente, porque produz muitas externalidades, porque o solo é objecto de entesouramento.

Além disso, o mercado não conduz ao ordenamento da cidade. Os proprietários e os intermediários visam, naturalmente, a máxima renda fundiária. Os promotores/construtores pretendem, também naturalmente, boas margens de lucro. Poder-se-ia pensar que a procura estabeleceria o equilíbrio, na defesa da qualidade. Mas verifica-se que, de facto, não é assim. O cidadão/consumidor, pelo menos em Portugal, preocupa-se mais com o edifício do que com o conjunto. Escasseiam organizações colectivas, defensoras da qualidade de vida urbana.

Neste contexto, afigura-se de facto fundamental a *participação*, não apenas para que o sentir dos diversos agentes possa ser melhor considerado, mas também como factor integrante de um processo de formação, que torne os cidadãos mais conscientes, exigentes e empenhados na defesa da comunidade em que se integram.

No entanto, ao realçar a necessidade de participação, importa, ao mesmo tempo, evidenciar as limitações da sua prática actual. Enquanto a participação continuar, como no essencial tem acontecido, reduzida à negociação com os interesses que se vão manifestando, e sendo estes, na sua quase totalidade, interesses imobiliários, a Administração Pública tenderá a ceder a estas pressões e continuaremos a construir mal a cidade.

⁴ Pires, Artur da Rosa, 1995, pp. 23 a 34

Também não se questiona a necessidade de *negociação* entre o município e os diversos agentes construtores e financiadores da transformação urbana. Pelo contrário, num contexto em que o Estado vai perdendo capacidade financeira, a procura de parcerias é indispensável: entre organismos públicos; entre privados; e entre públicos e privados.

Pretende-se, isso sim, sublinhar a necessidade de que o Estado assuma a sua responsabilidade na defesa do interesse público e de que toda a sua acção seja norteadada por princípios, conceitos e objectivos, claros e transparentes, assegurando um tratamento equitativo das diversas pretensões e oportunidades negociais, utilizando os meios necessários à defesa de qualidade de vida da população.

A leitura que fazemos da realidade é, então: a de uma ocupação urbana intensa, mas desordenada; a de uma administração urbanística pouco eficaz; a de um contexto ideológico inibidor de uma suficiente intervenção da Administração Pública.

Foi esta leitura, complementada pela percepção de alguns sinais positivos, vontades de mudança - em Portugal, neste sentido, poderá referir-se a recente publicação do DL 380/99 - que nos criou a necessidade de intervenção já não apenas prática (limitada a casos concretos), mas também teórica, conceptual, de busca de novos paradigmas.

Foi este objectivo, muito ambicioso, que motivou este trabalho.

Partiu-se, para a sua elaboração, com algumas convicções:

- De que não poderá ocorrer um desenvolvimento ordenado das cidade sem uma intervenção da Administração Pública eficaz e eficiente.
- De que a cidade actual, fragmentada, dispersa e poliforme, necessita de um novo modelo de organização territorial que a assuma e ordene como um todo, com respeito por cada uma das suas partes. O pragmatismo, hoje tão apreciado, não é suficiente; há que retomar a utopia.
- De que o principal instrumento de ordenamento do território reside na política fundiária, entendida como a disponibilização do solo (ou de imóveis) nos locais e nos momentos adequados, na quantidade necessária, para o fins pretendidos.
- De que é necessário procurar e adoptar, de forma explícita, um modelo equilibrado de financiamento da infraestrutura pública da cidade.

Não se pretendeu analisar a cidade apenas por partes ou sectores. Quis assumir-se a globalidade da cidade física, constituída por solo, infraestrutura pública, edifícios e respectivos usos.

Não se pretendeu, apenas, realizar estudos e deles tirar conclusões. Também se quis elaborar propostas, formular um modelo orientador de uma desejável renovação do planeamento e da administração urbanística, tendo-se a consciência que tal propósito exigiria uma atitude de rigor científico, mas também algum voluntarismo.

Procurou-se que o conhecimento empírico que temos da realidade não influenciasse excessivamente a presente investigação, não lhe retirasse rigor e imparcialidade. Mas é óbvio que esse saber empírico não pôde deixar de nela se reflectir, mesmo que de forma apenas implícita.

Afinal, este trabalho tem por base uma inquietação e uma motivação profissional, insere-se num percurso pessoal que parte da prática para a procura teórica, do exercício da actividade de urbanista para a vida académica e para a investigação.

2. CONTEÚDO, ESTRUTURA E METODOLOGIA

A cidade e o seu ordenamento são encarados , neste trabalho, numa perspectiva predominantemente física.

Apesar disso, tendo-se assumido a cidade na sua globalidade, e entendendo-se que o seu ordenamento terá que articular opções de organização territorial com instrumentos operativos (essencialmente fundiários e financeiros), foi-se obrigado a percorrer muitos e variados assuntos, e a adoptar uma atitude abrangente e interdisciplinar.

Não se procurou, assim, em cada um dos muitos temas abordados, esgotar bibliografia ou a própria temática.

Procurou-se, apenas, retirar de cada um a informação e a percepção indispensáveis a uma visão global sobre a evolução das cidades e sobre os seus possíveis instrumentos de ordenamento.

O presente trabalho, para além destas páginas preliminares, está organizado em partes distintas, mas complementares, nas quais são formulados:

- Modelo de Organização Territorial (Parte I);
- Modelo de Política Fundiária (Parte II);
- Modelo para o Financiamento da Infra-estrutura Pública (Parte III);
- Modelo de Ordenamento aplicável a cidades portuguesas (síntese dos anteriores)

A palavra *modelo* não é aqui aplicada no seu sentido mais literal (de molde exacto), mas apenas como referência ideológica que confrontada com cada realidade, poderá servir de guia para a acção.

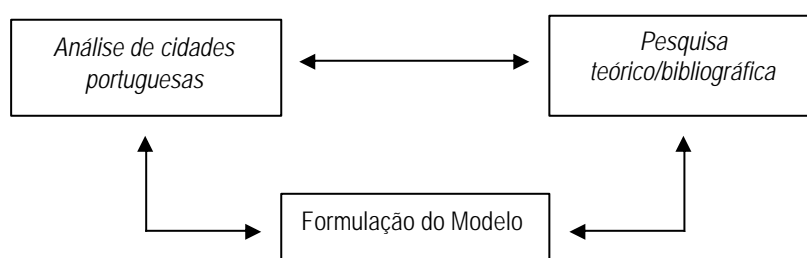
A metodologia genérica utilizada em cada uma das três partes do trabalho foi, ao mesmo tempo, dedutiva e indutiva, procurando confluir num todo que se pretende coerente.

Partiu-se, para esta investigação com alguns saberes empíricos e algumas pistas para a solução dos problemas. Não se cuidou, contudo, de as formular à partida. Permitiu-se, apenas, que fossem estando presentes ao longo do trabalho. Pretendia-se que fossem questionadas e testadas, mas também completadas ou até substituídas, e necessariamente sistematizadas.

Recorreu-se, para o efeito, à análise de dezasseis cidades portuguesas (capitais distritais do Continente, que não Lisboa e Porto). Incidindo sobre a sua evolução recente e sobre o que se considerou serem os seus principais instrumentos de ordenamento, utilizou-se informação estatística, cartográfica, de inquérito realizado aos serviços municipais e, nalguns casos, de observação directa. O essencial desta informação foi recolhido no âmbito do Projecto PRAXIS XXI/PCSH/AUR/141/96, com o qual este trabalho se articula de forma muito próxima.

Recorreu-se, paralelamente, ao estudo da História das Cidades, ao conhecimento do quadro jurídico, instrumentos e prática urbanística de diversos países, à opinião de diversos autores.

Análise empírica, abordagem teórica e formulação do Modelo foram ocorrendo ao mesmo tempo, questionando-se, influenciando-se e orientando-se mutuamente, pelo que a ordem pela qual surgem sistematizadas no presente texto é, de facto, algo arbitrária.



Detalhando, um pouco mais, conteúdo, estrutura e metodologia presentes no trabalho, começar-se-á pela **Parte I**, relativa à *Organização Territorial*.

Inicia-se por uma abordagem, genérica, da cidade actual, na qual ainda está presente a cidade de outrora (compacta, organizada em quarteirões e unicêntrica, com relações de vizinhança e mistura funcional), mas

também uma *cidade emergente*, decorrente de uma nova mobilidade, que se estende por áreas cada vez mais vastas, abrangendo espaços até há pouco considerados rurais.

Ocorre, na Cidade, um processo de enorme transformação. Na primeira metade do século XX, esta foi acompanhada por um conjunto de novas teorias, novas concepções – o movimento moderno – que assumiu rupturas frontais com o passado, procurando e trilhando novos caminhos, hoje fortemente questionados.

Mas, na sociedade actual – dita *pós-moderna* – com um processo transformativo em curso que põe em causa o próprio conceito de cidade, assiste-se a atitudes ecléticas e contraditórias: por um lado, a um saudosismo pela cidade de outrora; por outro a uma radicalização da possibilidade, nascida com o *modernismo*, de construir a cidade através de um somatório de peças soltas; globalmente, à ausência de um qualquer modelo actual que assuma e pretenda ordenar essa *cidade alargada* (assim lhe chamaremos) na sua globalidade.

Conclui-se, então, pela necessidade de assumir o presente e de olhar o passado procurando colher os ensinamentos da História.

A convicção de partida era a de que a cidade necessita de ser encarada e ordenada a diversas escalas, complementares. A escala da conurbação e da área metropolitana, fundamental para uma estratégia de desenvolvimento e com impactos importantes na problemática do ordenamento urbano, não foi, porém, desenvolvida neste trabalho. Abordaram-se, sobretudo, as escalas da *cidade alargada* (cidade contínua com a sua envolvente periurbana) e da *parte de cidade* (*bairro, área central, zona industrial,...*).

A metodologia utilizada consistiu, no essencial, em procurar: identificar conceitos e modelos que se foram confrontando no processo histórico e no território; reportar tais confrontos à actual realidade urbana, buscando para cada um deles sínteses possíveis. Estas foram assumidas como ensinamentos a utilizar na formulação do nosso Modelo.

À escala da *cidade alargada* confrontaram-se os binómios ocupação contínua/descontínua e concentração/dispersão e equacionou-se a problemática da mobilidade, crescentemente associada à utilização do automóvel particular.

Buscaram-se os *elementos estruturantes* de cidade, esqueleto articulador das suas diversas *partes*; discutiu-se como identificar cada *parte* e as vantagens e inconvenientes de as sublinhar. Há que referir a importância atribuída, nestes domínios, à opinião de Kevin Lynch.

À escala da *parte de cidade* concluiu-se, num esforço de síntese, que se poderão reduzir a cinco as formas urbanas presentes no território: *orgânica, clássica, jardim, modernista e urbano-campestre*. De cada uma se

procurou colher ensinamentos, tendo-se concluído que todas são actuais e que, mais do que escolher entre elas, há que respeitá-las e há que saber utilizá-las.

Foram desenvolvidas, também, abordagens específicas, relativas a temas em que o confronto de conceitos e práticas mais se fez sentir: densidades; distribuição funcional; novas centralidades; áreas verdes de cidade; importância da rua; conceito de património; conceito de harmonia.

De todas estas abordagens se foram retirando sínteses, notas, orientações.

O assumir do presente - preocupação constante na abordagem teórica – traduziu-se, ao nível empírico, na análise das já referidas dezasseis cidades portuguesas, não tanto de cada uma delas, mas sobretudo das características genéricas das ocupações e dinâmicas nelas constatadas.

Incidu, concretamente, sobre:

- A expressão territorial global dessas cidades, através da observação de ortofotomapas do CNIG, voo de 1995 (apresentadas em Anexo).
- População, famílias e alojamento, sua evolução desde 1980: quantitativa; uso dos alojamentos; tipologia dos edifícios. Combinando dados do INE com uma classificação das freguesias (por informação municipal) foi possível distinguir áreas *consolidadas*, *de expansão pós 70* e *periurbanas*:
- O crescimento ocorrido nos últimos vinte anos, nas cidades de Aveiro, Coimbra e Évora, sendo que os seus novos *elementos estruturantes* e cada uma das suas áreas de expansão foram objecto de uma análise morfo-tipológica (com base em cartografia e observação directa).

Analisaram-se, também, as propostas contidas nos respectivos dezasseis PDM's.

Foi possível, assim, construir uma visão, sintética, sobre o crescimento de *cidades médias* portuguesas e sobre o conteúdo do que, actualmente, é o seu principal instrumento normativo.

Do cruzamento desta visão com as orientações recolhidas no percurso/reflexão sobre a História das Cidades resultou, então, a formulação de um Modelo de Organização Territorial.

A **Parte II** corresponde à procura de um Modelo de Política Fundiária.

Inicia-se pelo problematizar do que se denominou *questão fundiária*, nela incluindo: o confronto (ideológico e jurídico) que, à volta do direito de construir, opõe interesse público e propriedade fundiária; a caracterização do mercado fundiário, pondo em evidência a sua imperfeição e correspondente necessidade de intervenção pública (política fundiária); o confronto entre o princípio da igualdade e as práticas urbanísticas da

Administração, concluindo-se pela necessidade de adopção de mecanismos perequativos, complementares de cada plano.

Precisando os objectivos de uma política fundiária, sistematiza diferentes instrumentos que, de forma alternativa ou complementar, poderão ser utilizados para os atingir. Procura identificar potencialidades, limitações e aspectos negativos de cada um. Utiliza, para tal, informação e opiniões relativas a experiências acumuladas, de há muito, em diversos países.

De todo este percurso e reflexões se foram retendo notas e orientações, a utilizar na construção de um Modelo.

Procura, em seguida, caracterizar, neste domínio, a realidade portuguesa.

Descreve o *quadro legal* existente, partindo da consulta dos próprios diplomas legais e do conhecimento que já possuíamos sobre a sua concreta aplicação. Tal descrição é organizada de forma consentânea com a anterior abordagem teórica, o que facilitou uma atitude opinativa.

Procura informação concreta sobre a prática urbanística, tendo utilizado a que foi possível obter nos dezasseis municípios assumidos como casos de estudo. Em concreto, recorre ao inquérito realizado aos respectivos *serviços de urbanismo* e aos Relatórios e Regulamentos dos PDM's.

Descreve o caso de Évora, o qual, pela política de solos desenvolvida nos anos 70/80 e pelas propostas contidas em documentos recentes (muito próximos do DL 380/99), se revelou merecedor de especial atenção.

Foi possível, assim, dispor de uma visão sintética sobre a Política de Solos em Portugal.

O Modelo de Política Fundiária formulado, partindo das orientações teóricas recolhidas, procura, então, caminhos para ultrapassar as insuficiências da actual realidade portuguesa, sugerindo uma forma de utilização, pelos municípios, do actual quadro jurídico, e sugerindo uma profunda revisão da fiscalidade relativa a prédios urbanos.

A **Parte III**, incidindo sobre o financiamento da infra-estrutura pública, inicia-se por um estabelecer de conceitos e linguagem de referência: o da própria *infra-estrutura pública* (na qual se incluem os equipamentos e todo o espaço público); o da sua divisão, conforme a respectiva abrangência territorial, em *locais, gerais municipais e supra municipais* (estas não foram tratadas); o da subdivisão dos seus custos em *de construção inicial, de gestão/conservação, de adaptação e de reconstrução*.

Procura cada um dos custos. Chega, nalguns casos, a valores fiáveis; noutros casos nem tanto.

Colocada a questão de quem poderá financiar a *infra-estrutura*, identifica, para tal: proprietários, promotores, contribuintes e utilizadores.

Recolhe e sistematiza informação sobre os encargos que cada um suporta em diversos países e opiniões sobre essas experiências, tendo em vista princípios de eficácia financeira, justiça, igualdade e solidariedade. Chega a conclusões genéricas, sobre quem deverá financiar o quê e sobre a forma de o poderem fazer.

Procura saber como é financiada, em Portugal, a infra-estrutura pública municipal. Recorre, para tal, às Contas de Gerência dos Municípios do Continente, aos Regulamentos de Taxas e Cedências dos dezasseis Municípios e a inquéritos aos respectivos serviços. Analisa, também, as receitas provenientes da fiscalidade sobre prédios urbanos. Chega a números concretos, suficientemente explícitos, excepto quanto aos encargos dos *utilizadores*.

Formula, então, um Modelo de Financiamento da Infra-estrutura Pública (conceptual, mas já quantificado, embora de forma aproximativa), o qual implicaria reformulação da actual fiscalidade (aspecto já referido) e dos critérios e regulamentos municipais relativos aos encargos dos promotores.

Atingindo os objectivos enunciados, o trabalho completa-se com uma SÍNTESE, compilação articulada dos três Modelos formulados num Modelo de Ordenamento global, aplicável a cidades portuguesas.

3. PROPOSTAS E CAMINHOS PARA O FUTURO

Com a formulação deste Modelo de Ordenamento, atingiu-se o objectivo pretendido.

As propostas formuladas assentam num conhecimento da realidade portuguesa, numa reflexão teórica e numa vontade de mudança.

Procurou adoptar-se, em todo o trabalho, uma atitude de *idealismo pragmático*, traduzida: no assumir da actual realidade; no retomar da utopia (convicção de que é necessário, mas também possível, trilhar novos caminhos); na consequente procura desses caminhos, que se pretendem exequíveis.

No domínio teórico, a principal qualidade do trabalho reside, talvez, no esforço de abrangência e interdisciplinaridade que o atravessa (e que se confirmou indispensável aos objectivos pretendidos).

Mas desse esforço resulta, também, a sua principal debilidade: a de um insuficiente desenvolvimento disciplinar de alguns dos temas abordados.

Fica a esperança de que tais insuficiências, assim como alguns trilhos abertos e não desenvolvidos, possam constituir desafios para novas e futuras investigações. Apontam-se algumas, que pensamos de utilidade:

- Tendo-se considerado que, para ordenar a Cidade, será necessário encará-la a diversas escalas, cada uma complementar das restantes, ficou por desenvolver, neste trabalho, a escala da *área metropolitana*. Pensa-se que alguns dos conceitos presentes neste trabalho, como o dos *elementos estruturantes* e o das áreas *Agrícolas-Florestais de Cidade*, nela terão aplicabilidade. Mas outros aspectos, como o da mobilidade e o da localização do emprego, exigiriam maior desenvolvimento.
- Procurando-se formular um modelo genérico, buscaram-se características comuns das cidades analisadas. Não se cuidou, assim, de aprofundar e explicar as diferenças entre elas detectadas. Poderá referir-se, como exemplo, diferenças quanto ao aumento da dimensão tipológica dos edifícios habitacionais, que não parecem explicadas por razões geográficas, nem pela dimensão ou dinamismo de cada cidade. Haveria, então, que buscar factores explicativos.
- Na procura da *boa forma da parte de cidade*, considerou-se que a harmonia pressupõe identidade (morfo-tipológica e vivencial). Tal afirmação, importante em todo o trabalho, exigiria desenvolvimentos disciplinares, nos domínios da estética, arquitectura, sociologia e psicologia.
- Apresentou-se uma leitura genérica explicativa do funcionamento do mercado imobiliário. Seria de grande utilidade o seu aprofundamento, articulando a perspectiva económica com a urbanística, procurando estudar o caso português.
- Apresentou-se uma proposta para a revisão da contribuição autárquica, a qual decorre de uma visão urbanística. Seria necessário completá-la com uma perspectiva jurídico/fiscalista (em parte já presente no *Relatório Pardal*, com cuja proposta a nossa em grande parte se identifica).
- Verificou-se existir tendência, crescente, de fazer pagar a infra-estrutura pública aos respectivos utilizadores, através de *tarifa*. Mas não se sabe quanto é que o utilizador já hoje suporta, em Portugal. Considerou-se que o utilizador deveria suportar os custos de gestão e conservação da infra-estrutura pública municipal. Mas não se conhecem esses custos, relativos a cidades portuguesas. Defende-se a necessidade de uma *gestão integrada da infra-estrutura pública, diferenciada em função da escassez*. Tal ideia deveria ser desenvolvida e referenciada a um caso concreto.

O presente trabalho abre, assim, pistas e perspectivas para futuras investigações.

Mas abre, também, perspectivas operativas, de efectiva aplicação a casos concretos.

De acordo com o Modelo formulado, seriam necessárias duas alterações legislativas:

- Revisão da fiscalidade relativa a prédios urbanos, com a abolição de sisa e uma profunda revisão da contribuição autárquica, assumindo-a como instrumento urbanístico;
- Criação do conceito de Áreas Agrícola-Florestais de Cidade; associando-lhe servidão, definição de usos, apoios técnico e financeiro.

As demais propostas são, actualmente (após a publicação do DL 380/99), passíveis de serem adoptadas pelos municípios, no quadro das suas competências e da legislação em vigor. Necessitariam, para tal, na maioria dos casos, de:

- Elaborar *plano de urbanização*, o qual:
 - . assumindo-se como *plano zonamento* (conforme legislação em vigor), deveria identificar *elementos estruturantes* e aproximar-se, nessas áreas, da escala do *desenho urbano*;
 - . abrangendo toda a *cidade alargada*, deveria identificar intervenções essenciais e prioritárias, aproximando-se do *planeamento estratégico*.
- Adoptar mecanismos perequativos de benefícios e encargos dos promotores, já integrados no *plano de urbanização* e detalhados em regulamentação municipal relativa a taxas e cedências.
- Dinamizar processos societários de urbanização, entre proprietários e destes com os próprio Município e com promotores.
Articular tal atitude com um licenciamento mais exigente, sujeito a uma perspectiva de conjunto, territorial e temporal.
- Organizar uma contabilidade de custos relativos a infra-estrutura pública, com vista à sua gestão integrada e equilibrado financiamento.

Estas opções estão, hoje, ao alcance dos municípios.

Mas há que ter a consciência que exigiriam, em muitos casos, uma alteração significativa da prática actual, a adopção de uma atitude mais interveniente e menos casuística. Não é de esperar, pois, que ocorra rapidamente e de forma generalizada.

Mas tal mudança, gradual, é necessária e é possível.

Perspectivá-mo-la, neste trabalho, formulando uma proposta para uma melhor Administração Urbanística, em Portugal.

A prova da sua validade – assim o esperamos - passará pela sua concreta aplicação, a concretas cidades.

ORDENAR A CIDADE

PARTE I.

ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL

1. PROBLEMÁTICA ACTUAL
2. CIDADES MÉDIAS PORTUGUESAS,
EVOLUÇÃO RECENTE
 - 2.1 EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO, FAMÍLIAS E ALOJAMENTO
 - 2.2 EXPRESSÃO TERRITORIAL, EXISTENTE E PLANEADA
 - 2.3 VISÃO SINTÉTICA. ORIENTAÇÕES A RETER
3. CONCEITOS E MODELOS PRESENTES
NO PROCESSO HISTÓRICO E NO TERRITÓRIO.
CONTRADIÇÕES E PROCURA DE SINTESES
 - 3.1 REFERÊNCIAS CONCEPTUAIS
 - 3.2 ORGANIZAÇÃO DA CIDADE ALARGADA
 - 3.3 FORMAS URBANAS
 - 3.4 ABORDAGENS TEMÁTICAS
 - 3.5 NOTAS E ORIENTAÇÕES A RETER
4. FORMULAÇÃO DE UM MODELO
PARA A ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DA CIDADE

1. PROBLEMÁTICA ACTUAL

Parte-se com uma atitude de planeamento, buscando uma organização territorial para a cidade actual.

Assume-se a cidade tal como hoje ela é, dispersa, fragmentada e policêntrica, mas ainda referenciada, talvez mesmo dominada, pela presença física e simbólica da antiga cidade contínua.

É para essa *cidade alargada* que se procura uma organização e uma forma, sem esquecer a evidência de que ela é constituída por várias *partes*, cada uma delas com as suas especificidades. Trata-se, assim, de encarar a cidade numa perspectiva globalizante, mas considerando as suas diversas escalas territoriais.

1.1. UM PERPASSAR POR FORMAS GLOBAIS DE CIDADE

Na época em que as cidades eram compactas e contínuas, até ao aparecimento do caminho de ferro, era mais fácil identificar a forma ou formas de cada uma.

Estas dependem muito da sua *génese*, do momento da sua fundação, do *sítio* onde se localiza, das funções que foi desempenhando, das circunstâncias mais ou menos planeadas que foram ocorrendo no seu processo de transformação.

Nos traçados, alguns deles ainda existentes, de raiz medieval, em locais quase sempre alcandorados e em tempos apertados em cinta de muralhas, ocorreu com frequência um *geometrismo irregular*, vagamente radioconcêntrico, determinado pelos eixos que ligavam o castelo às portas da muralha e por um emaranhado de ruas muito adaptadas à topografia.

O padrão *radioconcêntrico* estende-se até aos nossos dias. Sublinha a função da cidade enquanto encruzilhada, ponto de encontro de caminhos. Daqui decorrem formas arredondadas, eixos radiais e circulares, a primeira das quais envolvendo ou substituindo a própria muralha. Viseu e Évora são exemplos actuais destas formas urbanas. A dominância deste padrão é perceptível na linguagem aplicada á cidade, quando se fala de *centro*, *pericentro*, ou *periferia*⁵.

Outra forma bastante vulgar é a das *malhas ortogonais*. Ocorrem mais facilmente em terrenos planos. Correspondem a uma procura de racionalidade, já bem visível nos gregos, retomada nos finais da Idade

⁵ Baillain, R. et al., 1990, p. 5

Média e enfatizada desde o Renascimento ao século XIX, tendo especial presença nas cidades fundadas de novo em todo esse período.

Surge com frequência em "*idades-porto*, localizadas junto do litoral ou de um rio, exibindo a forma de uma faixa ao longo da margem, como sucedia em Lisboa, Figueira da Foz, Viana do Castelo, Póvoa do Varzim, Ponta Delgada. A rua principal corria paralela à água mas no interior, a uma cota mais alta, permitindo descobri-la de relance" ⁶. Vão-se construindo ruas paralelas entre si, constituindo a tal malha ortogonal. Mais tarde, quando se ganha o sentido lúdico da água e das praias, constroem-se as *marginais*.

Quando, nos finais do século XIX e já no século XX, as cidades sofreram um processo de enorme crescimento e se manifestou uma forte vontade de intervenção pública para o ordenamento, numa escala macro, desse crescimento, são ainda as formas radioconcêntrica e ortogonal que prevaleceram, juntando-se-lhe uma outra, a da *cidade linear*.

Não admira. Ordenar pressupõe uma procura de racionalidade, sendo lógico que se tenha recorrido, para o efeito, aos elementos geométricos mais elementares: o círculo, o quadrado e a linha.

O exemplo mais expressivo de um plano ortogonal para uma cidade de grande dimensão será talvez o de Cerdá, para Barcelona, realizado em meados do século XIX. Foi pensado para 800 mil habitantes e, sobretudo, corresponde ao conceito de malha passível de se prolongar indefinidamente, num *processo industrial*.

Após a Segunda Grande Guerra, quando se assume o planeamento regional e se considera que o crescimento da urbe deve ser limitado e orientado para a criação de cidades novas articuladas entre si, um dos modelos adoptados foi, mais uma vez, o radioconcêntrico. Está bem expresso o conceito de *cidade jardim* protagonizado por Howard, mais tarde muito aplicado, nomeadamente na *Grande Londres* de Abercrombie.

Mas, em alternativa, na linha da Carta de Atenas e procurando uma máxima racionalização dos transportes, é criado também o conceito de cidade linear, um conjunto de cidades novas organizadas em sequência e centradas em cada estação. Tal modelo foi utilizado sobretudo em cidades industriais, nomeadamente nas soviéticas, e também nos países nórdicos, em Estocolmo e em Copenhaga.

Temos falado de regularidades geométricas. Mas estas, quase sempre decorrentes da acção do planeamento e da consequente disciplina imposta pelo poder público, nem sempre se encontram na cidade, às suas diferentes escalas.

⁶ Salgueiro, Teresa Barata, 1992, p. 212

Aliás, ocorrem também formas irregulares planeadas, decorrentes de opções estéticas e funcionais que encontram as suas raízes no paisagismo e no apreço pelas *formas orgânicas* medievais.

E ocorrem, sobretudo, muitas ocupações cuja *irregularidade* é consequência de um somatório de intervenções pontuais e casuísticas. Pode encontrar-se, nalgumas delas, uma lógica decorrente da rede viária preexistente, do cadastro e/ou de arquétipos tipológicos. Mas noutras ocupações, sobretudo mais recentes, um enorme eclectismo de formas e funções torna difícil a sua identificação. Tal foi constatado em estudo da DGOT, relativo a cidades médias portuguesas, onde se reconhece a existência de “*anamorfoses*, áreas desprovidas de formas reconhecíveis ou cujas formas parciais distintas não concorrem em formas conjuntas reconhecíveis”⁷.

Voltando à cidade a uma escala macro, a sua organização irregular traduz-se, muitas vezes, no que tem sido designado por crescimento em *mancha de óleo*. Corresponde a uma ocupação ao longo das vias existentes, alargando-se por vezes em bolsas que poderão encontrar-se entre si (antigos e pequenos aglomerados, ou ocupações recentes). Reconhece-se, neste modelo, a ausência de compacidade, mas ainda alguma continuidade.

Contudo, na cidade actual, cada vez mais dispersa e fragmentada, já nem essa ténue continuidade prevalece. C. Christeanssen descreve o novo padrão físico das aglomerações urbanas como constituindo um “malha de elementos que se movem em todas as direcções, não se referenciando a nada de particular”⁸.

A sociedade e o território têm percorrido, a partir do século XIX, processos de transformação muito rápidos e muito profundos.

Até aí, o traçado geométrico, formando quarteirões, era o paradigma da ordem/harmonia de qualquer cidade planeada. Revolução Industrial e *laissez-faire* trouxeram grande afluxo de população, balbúrdia, problemas de higiene, mas também a revolução tecnológica. E é essa revolução tecnológica, articulada com o derrube das muralhas, que vem permitir o estender das infraestruturas e a consequente dispersão. Primeiro o comboio e a electricidade, agora o automóvel, as telecomunicações, a televisão e a cibernética.

Alteram-se então os paradigmas e os processos de construir cidade.

As grandes realizações unitárias do final do Barroco já tinham dado lugar a um novo processo, dividindo a concepção de cidades em duas fases: a primeira, do traçado, do espaço público e do regulamento, a cargo

⁷ DGOTDU, 1997, p. 15

⁸ C. Christianssen, citado por Moreno, Pedro, 1995, p.31

da Administração Pública; a segunda, da arquitectura dos edifícios, a cargo dos promotores privados. Mantinha-se, ainda, e no entanto, o contínuo urbano e a regularidade.

Mas com o modernismo ocorre o que poderemos denominar *explosão de formas urbanas*. Surgem vários modelos, muito diferentes entre si, mas todos eles convergentes na recusa da cidade existente e defendendo um sistema hierarquizado de vias, uma separação funcional (com o consequente zonamento), uma procura do verde/*natureza* e, de uma forma ou de outra, a fragmentação da cidade.

Quanto ao desenho urbano, verifica-se um afastamento ainda maior do projecto unitário, autonomizando edificação e malha viária, soltando os edifícios, renunciando ao traçado como elemento configurador do espaço, substituindo-o por simples zonamentos e respectivos índices urbanísticos.

Vive-se agora o chamado *pós-moderno*, que se afirma muito mais por uma vontade de recusa do modernismo e pelo retorno ao *laissez-faire*, do que através da explicitação de um novo paradigma da cidade.

1.2 A CIDADE EMERGENTE

“Com base em que referências, em que imagens e em que projectos se podem apoiar os urbanistas, agora que as grandes narrativas fundadoras estão em crise, que o urbanismo parece ter perdido as suas utopias?” Isto pergunta François Archer, que acrescenta: “ É talvez uma nova era da cidade que se anuncia, a de uma metrópole definitivamente heterogénea e diversa e de um urbanismo menos dogmático e mais pragmático, simultaneamente conciliado com o passado e com o futuro, pronto a utilizar todos os registos, mobilizar todos os recursos, para tentar fabricar a *urbe* e *civitas* de todos os cidadãos, de todos os sentidos e de todos os instantes”. E acrescenta ainda que “não pode existir uma só maneira de fazer ou modificar uma grande cidade, nem um só princípio formal para a organizar. A metrópole, que já resulta de lógicas diversificadas, antigas e contemporâneas, não pode evoluir de forma unitária, não se podem utilizar em todo o lados os mesmos instrumentos para gerir as transformações”⁹.

Observe-se o actual território urbano. Facilmente se constata que, mesmo sem um modelo conceptual que o sustente e muito menos que o ordene, nos deparamos com uma nova realidade, tão diferente da anterior, que alguns questionam tratar-se ainda da cidade.

⁹ Archer, François, 1999, pp. 153 e 156

*O Fim das Cidades, Mitos ou Realidades*¹⁰ é o título de um livro em que Chombart de Lauwe aborda este tema, numa perspectiva essencialmente sociológica, confrontando-nos com as nossas crenças, os nossos mitos e concepções do mundo, que utilizamos no quotidiano da vida urbana.

Tal questão – do eventual fim das cidades – é colocada, actualmente, por muitos autores.

Yves Chalas¹¹ responde-lhe, considerando que tal significa, apenas, confundir o fim de uma certa cidade, datada historicamente, com um conceito mais amplo de cidade, que não pára de se transformar (recompondo-se e não decompondo-se), e que está a dar origem a uma *cidade emergente*, com novos fundamentos, formas específicas, novos modos de vida.

Estaríamos, nesta perspectiva, perante a “recomposição da cidade antiga”, a qual estaria a dar lugar a uma *cidade emergente*.

Esta cidade antiga era a da harmonia clássica e da unidade formal, era compacta, densa, mineral e centrípeta, era a cidade da proximidade e da mistura, organizada em quarteirões e unicentrada.

A *cidade emergente* é quase o seu contrário, podendo caracterizar-se, ainda segundo Yves Chalas¹², pelas seguintes seis imagens figurativas, as quais seriam a expressão da rehierarquização, rearticulação e redefinição das componentes essenciais do território urbano:

- *Cidade Móvel*: Na *cidade antiga*, a regra era a sedentaridade, sendo a mobilidade um seu complemento. Na *cidade emergente* a mobilidade transformou-se na base das relações sociais e espaciais, fundadora de redes de apropriação do território e de sua representação. A proximidade (o próprio conceito) já não é apenas uma questão de espaço, mas de tempo. O urbano transformou-se num homem móvel, motorizado; caminhar a pé está em declínio. A sociabilidade de vizinhança está a ser substituída por uma outra, organizada por afinidades, dispersa num território cada vez mais vasto.
- *Cidade-Território*: A *cidade antiga* era contínua e limitada. A *cidade emergente* estende-se, dispersa-se por territórios cada vez mais vastos, abrangendo o próprio campo. Ocorrem deslocações quotidianas entre periferias e entre cidades. A cidade transforma-se, ou integra-se, em região urbana.

¹⁰ Lauwe, P. Chombart de, 1982

¹¹ Chalas, Yves, 1998, pp. 40 e 47

¹² Op. Cit., pp. 43-72

- *Cidade-Natureza*: Estendendo-se, descontinua, a cidade abrange a natureza, abrange o campo. Não é mais a cidade verde, de jardins e parques. É a própria agricultura, por adoptar modos de vida urbanos e pela interpenetração territorial, que integra a cidade.
- *Cidade Policêntrica*: Emergem novas centralidades ligadas ao consumo. Tal emergência não faz desaparecer nem declinar os antigos centros europeus (como aconteceu nas cidades norte americanas), nem corresponde a um sistema hierarquizado (conforme Christaller). Assenta sobretudo nas grandes superfícies comerciais, espaços claramente plebiscitados pelo consumo e que, tal como as antigas praças, não integram barreira visível ou segregação, são lugares de estar e procura de novidade.
- *Cidade das Escolhas Pessoais*: Na *cidade antiga* as relações sociais e funcionais ocorriam entre o bairro/vizinhança e o centro único. Agora, na *cidade emergente*, Mobilidade, Cidade-Território e Policentrismo alimentam a possibilidade de escolha pessoal. Cada habitante constrói a sua própria rede de sociabilidade. Escolhe-se aqui a padaria, ali o sapateiro, acolá o dentista, uma escolha livre espalhada por diversos pontos do território. Os espaços de lazer situam-se fora da cidade. Cada vez mais uma cultura periurbana, onde as referências se encontram no exterior. Constroem-se novas identidades a partir de uma multiplicidade de elementos do território e não mais a partir da vizinhança e de um espaço central.
- *Cidade Vazia*, melhor seria dizer dos espaços não edificados: É consequência da fragmentação e dispersão, da *Cidade-Território*, da *Cidade-Natureza*. Esta realidade, em que os espaços urbanizados ou edificados se misturam com outros, agrícolas, florestais, ou simplesmente não utilizados, todos eles com as dimensões mais diversas, questiona frontalmente a racionalidade da cidade antiga, colocando novos problemas.

A dificuldade do urbanismo contemporâneo é exactamente a da adopção de uma atitude e de uma resposta para enquadrar, corrigir ou orientar esta nova realidade, em que a mobilidade constitui o factor determinante e em que paisagem, até agora rural, terá que ser de alguma forma, enquadrada ou articulada no urbano. Esta questão, já em parte a colocava Melvin-Webber, no início dos anos 60, quando descrevia “o urbano sem lugar” e sublinhava que a mobilidade vinha questionar o princípio de centralidade no qual se baseava a ordem urbana, deixando a cidade de ser vista como uma hierarquia estática de objectos físicos num espaço unitário, mas como uma grelha, em que os espaços de uso colectivo surgiam de modo quase imprevisível ¹³. Mas a verdade é que ainda não foi encontrado um modelo global de ordenamento que enquadre e qualifique essa tal *grelha*.

¹³ Moreno, Pedro, 1995, p. 31

No pós-moderno têm-se desenhado, face à realidade urbana, atitudes algo contraditórias ou, no mínimo, bastante ecléticas. Por um lado, esta cidade dispersa é aceite, e até elogiada, como expressão da liberdade e da livre iniciativa. Por outro lado, afirma-se a beleza, a coerência e a importância das relações sociais de proximidade que ocorriam nas ruas e praças das cidades antigas, tentam copiar-se tais soluções, inventam-se e procuram defender-se os chamados *centros históricos*.

Difícilmente se poderá antever, no pós-moderno, uma concepção nova ou diferente de cidade. Refere Mike Featherstone que este deverá “ser entendido como o *fim da História* no sentido do fim da crença nas possibilidades de ultrapassar o presente, para se atingir algo verdadeiramente novo” ¹⁴.

E opina Laura Bovone que “a situação de desenraizamento característica da identidade moderna permanece também como traço de identidade pós-moderna”, acrescentando que “parece correcta, tanto a posição de quem (...) vê no pós-moderno uma rejeição neoconservadora da modernidade, como a posição de quem sustenta que a nossa cultura se caracteriza, não por uma passagem à pós-modernidade, mas por uma fase de modernidade radical” ¹⁵. Ou seja, coexiste no pós-moderno um saudosismo pelo passado (um dos seus paradigmas é o apreço pelos *centros históricos*), mas também a radicalização de algumas propostas modernistas (um exemplo são as *peças soltas* que hoje se espalham na cidade).

Apresenta-se, no quadro seguinte, uma síntese da caracterização da cidade e da sociedade *pós-moderna*, em comparação com a *moderna*. Tal síntese foi elaborada a partir das opiniões de Tim Hall ¹⁶, o qual, recorrendo a estudos respeitantes a cidades inglesas e norte-americanas, realça ainda as grandes transformações que ocorreram na última década no que respeita à regulamentação da cidade, à sua produção e à sua utilização ¹⁷.

Face ao que se considerou ser o falhanço do planeamento do Pós-Guerra (as torres abandonadas, à espera de serem demolidas, são hoje símbolos desse fracasso, sendo esquecidas as funções sociais que na altura representaram), abandonadas as políticas Keynesianas e regressados ao liberalismo, o planeamento foi sendo encarado como empecilho ao sucesso do mercado livre e afastou-se dos seus princípios sociais. Em vez da regulamentação defende-se a facilitação. Os promotores, centrados nas suas propostas individuais, ganham maior relevância. Fragiliza-se uma perspectiva de ordenamento global. Surge a cidade fragmentada.

¹⁴ Mike Featherstone, em Fortuna, Carlos, 1997, p. 85

¹⁵ Laura Bovone, em Fortuna, Carlos, 1997, p. 108

¹⁶ Hall, Tim, 1998, pp. 82-84

¹⁷ Op. Cit., pp. 86-91

Quadro 1: Comparação da Cidade (e Sociedades) Moderna e Pós-Moderna

	MODERNO	PÓS-MODERNO
ESTRUTURA URBANA	<ul style="list-style-type: none"> - Zonamento/homogeneidade funcional; - Área central dominante; - Diminuição do valor do solo em função do afastamento do centro. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estrutura multimodal caótica; - Centros de enorme espectacularidade; - Grandes áreas de pobreza; degradação física - Corredores de alta tecnologia; - Alargamento espacial dos subúrbios.
ARQUITECTURA	<ul style="list-style-type: none"> - Produção em massa (standardização); - Arquitectura funcional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eclectismo, mistura de estilos; - Espectacular, divertida, espalhafatosa; - Utilização do património.
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> - Directiva/administrativa; - Produção pública de serviços essenciais; - Redistribuição de recursos para fins sociais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Empresarial; - Produção privada de serviços (mesmo dos essenciais); - Uso dos recursos para atrair investimento; capital internacional - Parcerias público/privado.
ECONOMIA	<ul style="list-style-type: none"> - Indústria - base; produção em massa; - Economias de escala; - Produtos - base. 	<ul style="list-style-type: none"> - Serviços/terciário; - Produção flexível dirigida a nichos de mercado; - Globalização; domínio do financeiro; - Telecomunicações; - Orientação do consumo/marketing; - Novas áreas de emprego na periferia.
PLANEAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> - Cidade planeada de forma global, - Perspectiva social de utilização do espaço. 	<ul style="list-style-type: none"> - Intervenções pontuais/fragmentadas; - Desenho baseado na afirmação visual; pouca preocupação social.
SOCIEDADE	<ul style="list-style-type: none"> - Divisão de classes; - Homogeneidade dentro de cada grupo social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elevado grau de fragmentação social; - Divisão de grupos por diversos estilos de vida e modelos de consumo; - Elevado grau de polarização.

No que respeita à produção da cidade destacam-se os empreendimentos de grande dimensão e espectacularidade. Tais propostas resultam da concentração empresarial, com o aparecimento de associações de investidores e promotores especulativos. A arquitectura vai a reboque, abandonando também ela ideais sociais, recorrendo a um grande eclectismo formal, design decorativo, arquitectos *superstar* que atraem os *media*, eles próprios elementos de *marketing*.

Quanto à utilização da cidade, ela é marcada por novos modelos e práticas de consumo de massas, dominada pela moda, pelas *marcas*, pelo desenvolvimento de diversos nichos de mercado articulados entre si e por um elevado grau de fragmentação e polarização social.

Cidade emergente, cidade pós-moderna, volta-se à ideia de que, perante ela, as actuais atitudes da arquitectura e do planeamento se mostram ambíguas.

É verdade que se afirma acreditar outra vez na necessidade de desenho urbano. É verdade que se têm desenvolvido significativas intervenções de reabilitação de tecido urbano pós-industrial e de zonas industriais abandonadas, potenciadoras dos necessários confrontos e compromissos entre o passado e o futuro. Mas, para além destas intervenções, a cidade tem sido marcada por um dispersar de iniciativas, apertadas nos limites de uma qualquer propriedade e dominadas pela tal procura da espectacularidade; o programado regresso ao desenho refere-se sobretudo à peça (edifício, centro comercial ou urbanização particular) e não aos conjuntos em que se inserem. Estará a fazer-se arquitectura – cuja qualidade ou falta dela não se pretende aqui discutir – mas poucas vezes se estará a fazer urbanismo, entendido enquanto procura global de funcionalidade e harmonia. Toda esta atitude traduz-se, sim, no acentuar da fragmentação do território urbano.

Uma pista, importante, para enquadrar grandes empreendimentos e a tal espectacularidade, seria o de aproveitá-los para a estruturação das periferias. Mas tal implicaria, no mínimo, que a sua localização decorresse de uma perspectiva global e não de um interesse fundiário específico.

1.3 A CIDADE POR PARTESE LUGARES

Partindo da constatação desta cidade fragmentada, uma importante corrente do pensamento, que inclui S. Maretori, C. Aymonino, M. Tafuri, A. Rossi, recusa o que se considera a utopia globalizante e centra a sua preocupação em cada uma das *partes* ou *fragmentos* da cidade. Procuram recuperar, no interior de cada um deles, a continuidade e interdependência dos elementos urbanos, baseada numa análise - que parte das cidades históricas - das relações entre morfologia urbana e tipologia dos edifícios¹⁸.

Aldo Rossi, no final dos anos 60, perante o que já na altura era a grande dimensão da cidade, refuta que tal dimensão venha a alterar a substância do facto urbano e considera que as relações entre o Homem e o Espaço, para serem equilibradas, deverão manter-se sempre em dimensões análogas às antigas¹⁹.

“A cidade, pela sua própria natureza, não é uma criação que possa ser reportada a uma única ideia-base (...). A cidade é vista como uma grande obra, individualizável na forma e no espaço, mas esta obra pode ser apreendida através dos seus trechos, dos seus diferentes momentos (...). A unidade de cada trecho é dada

¹⁸ Moreno, Pedro, 1995, p. 6

¹⁹ Rossi, Aldo, 1972, pp. 215 e 216

pela sua localização, pela História, pela projecção no terreno de factos urbanos. Estes trechos são individualizáveis como unidades do conjunto urbano (*bairros* ou partes da cidade), que adquirem carácter próprio (...). O *bairro* é uma unidade morfológica e estrutural, caracterizada por uma certa paisagem urbana, um certo conteúdo social e por uma função própria. A transformação de um destes elementos é suficiente para fixar o limite do bairro”²⁰.

Em concordância com esta visão da cidade, Rossi defende as intervenções localizadas e considera que cada uma delas deveria partir do estudo da envolvente – do *sítio*, no dizer dos geógrafos – de um contorno mínimo, a que chama *área-estudo*.

Na mesma linha, Carlo Aymonino considera impossível procurar uma forma total da cidade contemporânea. Defende a abordagem dos problemas por *partes*, e que “as novas intervenções deveriam ser pensadas à escala arquitectónica, mas voltadas para a estrutura urbana no seu conjunto”²¹.

Este pensar de cidades por *partes* articula-se com a busca da identidade, o sentido de pertença dos lugares, o valor do *locus*, que ocorre sob a influência dos Estruturalistas (Levi Strauss) e do Existencialismo francês (Sartre).

O próprio Rossi sublinha várias vezes a importância do *locus*, que define como “relação singular e no entanto universal que existe entre uma certa situação local e as construções que nela existam”. Ampliando o conceito, proclama a cidade como “o *locus* da memória colectiva”²².

As teorias do lugar tendem a opor-se aos planos-zonamento, com os seus índices e a sua ausência de forma explícita. Retomam-se os estudos da morfologia/tipologia e a relação edifício/espço exterior, volta a sublinhar-se a importância do espaço público. Tais tendências articulam-se com a defesa do património e da recuperação de tecidos urbanos antigos.

Mas estas práticas traduzem-se, também, na aplicação de vocabulário e técnicas universalistas - desenvolvidas pelo Movimento Moderno - a um determinado lugar, considerando a sua especificidade e individualidade próprias. Nesta corrente, por vezes designada *arquitectura do lugar*, poderá ser incluído Siza Vieira.

Esta *arquitectura do lugar* apresenta-se, frequentemente, demasiado selectiva, não considerando realidades existentes, às vezes de enorme expressão, por as considerar feias ou não representativas. Podem-se

²⁰ Rossi, Aldo, 1972, pp. 80-83

²¹ Aymonino, C., 1989, pp. 133-136

²² Rossi, Aldo, 1972, pp. 139 e 174

apontar-se diversos casos de intervenções que, com grande sensibilidade, acarinhos o casebre ou o muro de pedra, mas se esforçam por ignorar as torres enormes ou as vivendas de má qualidade arquitectónica que lhes são vizinhas.

De facto, estes movimentos, defendendo o *locus* e a coerência urbana de cada uma das *partes*, têm-se referenciado e aplicado sobretudo à cidade antiga, ou a outras preexistências rurais e urbanas que são consideradas de qualidade.

“Marcel Smets considera que os fragmentos da cidade difusa não podem ser entendidos no sentido rossiano como partes de um todo, capazes de adquirir significado por pertencerem a um campo consistente de ideias. Na generalidade dos casos são *patchworks*, cujo carácter, utilitário, é estabelecido segundo regras de consumo universalizado pelos *mass media*. Não têm, obviamente, raiz no lugar onde se aplicam, respondem antes às regras do mercado global”²³.

No entanto, a maior parte das intervenções, pelo menos nas cidades portuguesas, não exprimem o tal respeito pelo local. Pelo contrário, têm recorrido sobretudo aos tais *patchworks*, afirmações individualistas às mais diversas escalas. O crescimento e transformação das cidades tem sido dominado por uma *arquitectura sem lugar*.

Existem, hoje, em consequência, novas e diferentes *partes* de cidade, encarada esta na perspectiva global que aqui se tem defendido. Mesmo que tais *partes* não estivessem (e não estavam) incluídas na perspectiva rossiana, a verdade é que existem e, muito mais que gostar ou não delas, importa assumi-las como produto dos tempos históricos que vivemos.

Nesta perspectiva, mais alargada e menos selectiva, intervenção por *partes* e respeito pelo *locus*, não respondendo cabalmente ao ordenamento global da cidade que consideramos necessário, constituem, no entanto, contributos a ponderar, desenvolver e enquadrar.

1.4 A AUSÊNCIA, ACTUAL, DE UM QUALQUER MODELO DE ORDENAMENTO GLOBAL

Procurando, então, um modelo global para a organização territorial da cidade, ponderem-se documentos oficiais europeus.

²³ Moreno, Pedro, 1995, p.32

Analise-se, por exemplo, a *Carta Urbana Europeia*²⁴, elaborada pela Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, e a *Nova Carta de Atenas*²⁵, esta da autoria do Conselho Europeu de Urbanistas. Logo se verificará a semelhança entre os dois documentos. Ambos assumem uma visão integrada e interdisciplinar da cidade, ambos identificam os mesmos problemas e defendem idênticos princípios. Em ambos, tais princípios são apresentados de forma bastante consensual, naquela linguagem *redonda* – a que nos tem habituado a classe política e que, pelos vistos, também já é adoptada pelos técnicos – não sendo suficientemente explicitados os conflitos em presença, as contradições existentes no novo território urbano, nem os modelos, instrumentos e meios a utilizar.

Analise-se mais em pormenor a *Nova Carta de Atenas*, espelho dos consensos possíveis entre urbanistas e bastante actual. Como já se referiu, assume a cidade na perspectiva integrada, hoje habitual:

- Preocupa-se com o desemprego; prevê que a actividade económica continuará a concentrar-se nas cidades; considera que deverá ser encorajado o desenvolvimento de pequenas empresas.
- Preocupa-se com a coesão social, destacando a necessidade de integração dos imigrantes.
- Preocupa-se com a segurança e a salubridade.
- Aborda as questões ambientais, as do *lixo* e do *consumo energético*, a salvaguarda dos recursos não renováveis, a defesa da biodiversidade, as relações Homem/Natureza.
- Refere a necessidade de promover o acesso à informação, de colocar as novas tecnologias ao serviço de todos.
- Destaca, naturalmente, a questão das acessibilidades, referindo que “o uso excessivo do automóvel constitui a calamidade do quotidiano”, pelo que deveria ser contrariado. Aponta, para tal, as receitas conhecidas: interfaces, bons transportes públicos, estacionamento tarifado, deslocações a pé e em bicicleta, um pensar conjunto de transportes e uso do solo.
- Considera que o carácter de cada cidade deverá ser mantido, pelo que deverá ser defendida a sua identidade específica, os seus elementos físicos tradicionais (edifícios, espaço público ou bairro), e pelo que o desenho urbano deverá compatibilizar criatividade com respeito por esse carácter, pela envolvente em que se integra cada iniciativa.
- Defende a necessidade de incentivar o contacto entre habitantes, através de uma estrutura hierárquica estabelecida aos níveis físico, social e administrativo, do reforço de uma rede de espaços lineares ligada

²⁴ Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, 1992

²⁵ Concelho Europeu de Urbanistas, 1998

a corredores verdes e a áreas naturais da periferia, da reconquista do domínio público, como espaço de desenvolvimento do sentido comunitário.

- Assume como conveniente a variedade e a diversidade, nomeadamente das características tipo-morfológicas da oferta habitacional, e defende a mistura funcional (indutora de redução de tempos de deslocação) e consequente abandono de zonamentos rígidos e monofuncionalistas.
- Aponta para a necessidade de um maior envolvimento dos cidadãos na procura de soluções para as questões do quotidiano, defende o desenvolvimento de formas novas de colaboração. Considera que o urbanista deverá procurar encorajar e animar a organização dos cidadãos e da comunidade local, “não no lugar de grande mestre, mas de servidor social”.

São estes, em resumo, os dez *princípios-guia* enunciados na Nova Carta de Atenas.

Apontam um conjunto de princípios, mas qual o modelo global para os articular? Quais são os agentes e dinâmicas hoje dominantes no processo urbano? Os respectivos interesses concordam ou confrontam-se com os princípios a defender? O que será preciso mudar? Qual o papel da Administração Pública nessa mudança? E o da participação, de que formas inovadoras se fala? E que instrumentos terão que ser utilizados? Os que existem servem, ou terão que ser criados outros?

Sem respostas para estas questões e com poucas pistas para as resolver, os *tais* princípios afiguram-se estimáveis e até úteis, legitimam a inovação, mas não constituem suficiente *guia* para a acção, pelo menos à escala da cidade global, que aqui sobretudo nos preocupa.

Não obstante, há que reconhecer nestes princípios a vantagem de exprimirem o consenso actual, pelo que não deixaremos de os adoptar como referência.

Retenham-se, então, opiniões desta *Nova Carta* que nos poderão ser talvez de utilidade nesta investigação.

É afirmado, a dada altura, que “as tendências actuais não são sustentáveis” e, noutro local, que “as cidades devem ser planeadas à escala global”. Procurando no texto pistas para o efeito, encontram-se duas com alguma importância.

A primeira, ao ser apontada a necessidade de desenvolver o conceito de *city-clusters*, agrupamentos de cidades organizadas em comunidade, ligadas por um bom sistema de transportes e onde cada uma deveria manter a sua identidade própria. Não é uma ideia nova, trata-se antes de reconhecer algo que é ao mesmo tempo uma realidade (sobretudo em áreas metropolitanas) e uma necessidade (para os desejados desenvolvimento e afirmação das cidades médias). Volta-se, assim, ao planeamento regional ou, pelo

menos, ao reconhecimento da sua necessidade e actualidade. Mas essa não é a escala que neste trabalho se pretende aprofundar.

A segunda opinião a reter é a de que “deve ser estabelecida uma estrutura hierárquica para a cidade, aos níveis físico, social e administrativo” e de que “as mais pequenas unidades dessa estrutura, o quarteirão e vizinhança, ou o bairro, podem ter um papel chave no estímulo e enquadramento do contacto entre os habitantes e no encorajamento da participação pública”. Tal afirmação poderá ser articulada com outras soltas ao longo do texto, como sejam a defesa do espaço público e da mistura funcional, ou o encorajamento à localização descentralizada de pequenas empresas. Em conjunto, revelam uma certa vontade de retorno às características das cidades antigas, embora já organizadas em *clusters* e sendo cada uma delas policêntrica. É referida, aliás, a necessidade de enquadrar devidamente os centros emergentes.

Relativamente ao *como fazer*, ao papel do planeamento, aos instrumentos a utilizar, é que a insuficiência do documento é muito grande. Como novos princípios, apenas o de uma justa repartição dos recursos e a defesa do ambiente e das zonas verdes, preocupações que remontam ao início do modernismo ou, se se quiser ir mais longe, à segunda metade do século XVIII, ao iluminismo. Como método, apenas a sempre apregoada, mas pouco explicitada, participação. Ao nível dos meios, apenas uma referência sectorial à necessidade das forças de mercado serem orientadas no sentido de participarem no investimento público, colaborando na formatação da cidade e nos respectivos custos.

Esta insuficiência, num documento de responsabilidade técnica, é uma boa caricatura das dificuldades – num momento em que alguns se arrogam proclamar o *fim da História* – para desenhar e defender um modelo global para a organização territorial da cidade que dê resposta a esta nova realidade, a esta nova *cidade emergente* e também às questões que se colocam à *cidade antiga*, que subsiste, e todos declaram querer preservar.

1.5 A NECESSIDADE DE ASSUMIR O PRESENTE E DE OLHAR O PASSADO, PARA RECRIAR A UTOPIA

Relativamente à organização territorial da cidade está-se, portanto, numa encruzilhada. São reconhecidas as enormes transformações em curso, que reforçam a necessidade de um planeamento global; no entanto, os pensadores das questões urbanas debruçam-se sobretudo sobre problemas sectoriais e *partes* da cidade. Por acção ou omissão, vão-se aceitando dinâmicas instaladas, mesmo quando consideradas nocivas para a qualidade de vida e, num quadro em que a defesa da diversidade esconde o monopólio ideológico, dignifica-se o pragmatismo e despreza-se a utopia.

Obviamente, algum pragmatismo é necessário; desde logo o de procurar conhecer, caracterizar e considerar a nova realidade, a tal *cidade emergente* de que atrás se falou. Mas considerá-la não é suficiente, é necessário também avaliá-la e, se for caso disso, procurar corrigi-la ou mesmo contrariá-la.

A nova mobilidade não poderá, obviamente, deixar de ser considerada, numa época em que a sua ausência é quase sinónimo de marginalidade. Mas são conhecidos os fardos que representam as deslocações quotidianas.

Sabe-se que existe uma enorme diversidade de ofertas e, consequentemente, em função dos meios de que se dispõe, uma nova diversidade de escolhas possíveis. Contudo, perante a colonização das vontades pela sociedade de consumo, será que tais escolhas são livres? Nas grandes superfícies comerciais, onde afluem multidões, sem dúvida que se observa, mas será que ainda se interage?

Sabe-se que hoje é possível a cada um construir a sua própria rede de sociabilidade, libertar-se das relações de vizinhança, mas não se sentirá mais sozinho? Opina Louis Wirth que “quanto maior é o número de pessoas em estado de interacção, menor é o nível de intercomunicação, para que esta se limite aos interesses supostamente de todos”²⁶.

E depois, para além destas e outras questões, fundamentais para a qualidade de vida do Homem Urbano, colocam-se ainda outras, de gestão de recursos que se sabe não serem ilimitados. No planeamento a questão custos/benefícios não poderá deixar de ser considerada. Resistirá a realidade da dispersão a tal perspectiva?

Perante esta encruzilhada, perante estas perguntas sem suficiente resposta, parece aconselhável aprofundar o conhecimento do presente e também olhar para trás, aprender com a História

É isso que se fará nos pontos seguintes do trabalho.

Num quadro dominado pelo pragmatismo, pelo cepticismo e por um eclectismo sem critério que permite a coexistência pacífica de um *laissez-faire* reverente perante os interesses fundiários em presença, com um saudosismo pela *cidade antiga* e pelo património, visitar e ponderar o passado constitui uma oportunidade de reflexão e ajudará a relativizar as nossas convicções ou angústias actuais, sejam elas quais forem.

Ensaia-se-á, então, um olhar pela História das Cidades Europeias, elas próprias articuladas com a procura renovada de um plano ideal. Não se trata de uma investigação histórica. Trata-se apenas de aprender com o passado e procurar projectá-lo na actualidade, identificando contradições e buscando as necessárias sínteses, apetrechos para melhor poder planejar o futuro.

²⁶ Louis Wirth, em Fortuna, Carlos, 1997, p. 62

Mas o conhecimento das cidades actuais, suas realidades, dinâmicas, problemas, contradições e irracionalidades, não poderá deixar de ser o ponto de partida para qualquer tentativa de melhor as organizar.

Constituem a matéria prima, a realidade sobre a qual se pretende intervir e, ao mesmo tempo, a principal fonte de conhecimento.

Além disso, nesta fase – referimo-nos à Europa – em que o crescimento da população urbana é moderado e em que não se coloca a hipótese de fundação de cidades novas, qualquer intervenção apenas poderá acrescentar alguns acontecimentos aos muitos já existentes.

De dimensão limitada, as intervenções actuais tornam-se por isso mesmo mais exigentes. Terão que ser bem seleccionadas e exemplares para poderem ter alcance e consequências positivas, significativas numa perspectiva de longo prazo.

2. CIDADES MÉDIAS PORTUGUESAS, EVOLUÇÃO RECENTE

Utilizam-se, aqui, cidades médias portuguesas como casos de estudo.

Serem portuguesas tem explicação fácil: são-nos mais acessíveis; constituem a nossa principal preocupação.

Mas, porquê incidir em *cidades médias*?

Poder-se-ia argumentar que elas têm sido consideradas, há já algum tempo, como entidades capazes de promover o desenvolvimento do País e contrariar macrocefalias e assimetrias regionais. Numa análise demográfica verificou-se, de facto, já nos anos 80, uma quebra do crescimento das *áreas metropolitanas*, sobretudo da de Lisboa, e uma hipótese de maior protagonismo das *cidades médias*.

Tal argumentação vale para comprovar a relevância da escolha efectuada. Mas a verdade é que esta decorre de uma simples opção de vontade, sem resultar nem necessitar de justificação especial. Aliás, a opção foi tomada no âmbito do *Projecto Praxis XXI – A Transformação Física e o Sistema de Planeamento das Cidades Médias Portuguesas*, com o qual este trabalho se articulou de forma muito próxima.

Justifica-se, então, uma explicitação, sucinta, sobre o conceito de *cidade média* adoptado.

“Tradicionalmente, o conceito – ou, dado o seu carácter impressionístico, a ideia – de cidade média associava-se a um determinado escalão de dimensão demográfica. Embora sem limites precisos, dada a diversidade de realidades de cada país, a maior parte das aglomerações classificadas como cidades médias possuem populações entre os 50 e os 500 mil habitantes.

A esta componente de dimensão demográfica associava-se uma outra, de natureza funcional. Entre ambas estabelecia-se uma relação de causalidade de tipo determinista, de tal modo que parecia legítimo deduzir a *dimensão funcional* de uma aglomeração directamente a partir da sua dimensão demográfica”²⁷.

Em 1989, Michel Gault contrapõe a este conceito, que encerra um determinismo dimensional, o de *cidade intermédia/intermediária*, introduzindo a dimensão qualitativa, sublinhando “a importância dos aspectos dinâmicos, a noção de estratégia, de um lugar a conquistar, de um espaço a construir, de sinergias a desenvolver, (...)”²⁸.

²⁷ Ferrão, João, 1995, p. 12

²⁸ Michel Gault, citado por Centro de Estudos Geográficos (CEG)-UL, 1998, p. 10

É nesta linha que se situam, actualmente, a generalidade dos pensadores, quando perspectivam as cidades *médias* ou *intermédias* como possíveis e importantes pólos de dinamização económica e de organização social e territorial, alternativos às *áreas metropolitanas*.

Tornqvist (1988) identificou, como necessários para tornar a cidade competitiva, os seguintes factores:

- "boa rede de comunicações internas e com o exterior;
- nível de instrução e capacidade de investigação superior à média;
- ambiente residencial atractivo para os segmentos qualificados da população activa;
- diversidade significativa de oportunidades de emprego;
- núcleo urbano central eficiente;
- forte apoio às actividades de ambiente cultural;
- empenhamento activo das instituições públicas na vida da cidade."

João Ferrão, reconhecendo que a classificação de determinadas aglomerações como *cidades médias* terá sempre como referência critérios demográficos e funcionais, recusa no entanto uma relação determinista entre ambos e sublinha a necessidade de uma nova visão do *sistema urbano*: uma perspectiva já não apenas nacional, mas também internacional; uma rede de relações já não apenas hierarquizada, mas também reticulada; e uma óptica já não apenas geográfica (importância da proximidade física), mas também topológica (fluxos económicos, culturais e outros, que se estendem entre centros urbanos independentemente da distância a que se encontram)²⁹.

Reconhecendo nós a importância desta perspectiva para o planeamento do desenvolvimento e para o ordenamento global do território, considera-se no entanto que, neste estudo, centrado nas questões de organização territorial de cada cidade, o critério quantitativo ainda é suficiente.

Mesmo este, aplicado a Portugal, torna-se problemático. Existirão cidades médias em Portugal, para além de Coimbra e de Braga?

O PROSIURB (Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional), considerou como *Cidades Médias*, "as de média dimensão, localizadas fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, que constituam:

- centros efectivamente alternativos às áreas metropolitanas, com as consequências que daí advêm em termos de capacidade de atracção e retenção de recursos qualificados;
- centros susceptíveis de actuar como catalisadores de desenvolvimento das áreas envolventes,
- centros estruturantes de espaços sub-regionais com graus apreciáveis de coesão (interacção/complementariedade) e de autonomia;

²⁹ Ferrão, João, 1995, pp. 12-16

- centros com capacidade para desempenhar um papel significativo no âmbito das redes internacionais de cooperação e intercâmbio”.

Este programa, assumindo uma intenção expressa de desenvolvimento estratégico e, consequentemente, de abordagem qualitativa, confrontou-se no entanto com a realidade portuguesa e integrou na sua aplicação a quase generalidade dos aglomerados urbanos portugueses com mais de 10 mil habitantes³⁰.

No *Projecto Praxis XXI/PSCH/AUR/141/96 – A Transformação Física e o Sistema de Planeamento das Cidades Médias Portuguesas* – com o qual este trabalho se articulou - foi adoptado um critério semelhante, tendo-se identificado 36 cidades médias portuguesas.

Mas aqui apenas são analisadas 16 dessas 36 cidades, nomeadamente as capitais distritais do Continente, que não Lisboa e Porto. A escolha procurou ser representativa e compatibilizar conceitos.

Justifica-se por um critério geográfico, uma vez que se distribuem uniformemente por todo o país.

Justifica-se, também, porque todas elas têm uma história e uma identidade cultural próprias e porque, tendo sido locais de alguma concentração de investimento público e de funções terciárias, se apresentam especialmente vocacionadas, entre as 36, para o processo competitivo e desenvolvimentista que para elas se deseja e preconiza. Assim o confirma a classificação, após análise pormenorizada, que lhes é atribuída no estudo da DGOT relativo ao *Sistema Urbano Nacional*³¹.

Procurou-se, então, informação sobre as 16 cidades:

- informação estatística: relativa à evolução da população, famílias e alojamento;
- informação cartográfica: ortofotomapas do CNIG, sobre voo de 1995 (escala de base 1: 10000; sua utilização à escala 1: 25000).

Analisaram-se, também, as propostas dos PDM's para estas cidades.

³⁰ Confrontando uma diversidade de realidades bastante distintas, em seminário internacional recente, admitiu-se um largo espectro populacional para a identificação de cidades médias, entre os 10 mil – como no PROSIURB – e os 400 mil habitantes. (CEG-UL, 1998, p. 9).

³¹ DGOTDU, 1997

Descendo a uma escala mais pormenorizada, buscou-se informação sobre o crescimento ocorrido, nas últimas duas décadas, em Aveiro, Coimbra e Évora: localização desse crescimento; novos elementos estruturantes; caracterização morfo-tipológica. A escolha destas três cidades visou o aproveitamento do conhecimento empírico que sobre elas já possuíamos.

2.1 EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO, FAMÍLIAS E ALOJAMENTOS ³²

Pretendendo-se ordenar a cidade, é necessário prever o seu crescimento quantitativo em população, famílias, número de alojamentos, e também as respectivas tipologias e localizações. O ordenamento da cidade, numa sociedade não planificada, dificilmente poderá influenciar de forma decisiva o crescimento quantitativo, que decorre de dinâmicas globais, económicas, demográficas e geográficas. Mas poderá e deverá considerá-lo, influenciar tipologias e sobretudo localizações e, para tal, é indispensável conhecer e partir das dinâmicas instaladas, reveladoras de lógicas e interesses dos actores determinantes do crescimento.

Pensar a localização, a tipologia e o dimensionamento residencial é, agora como sempre, uma parte muito substancial do ordenamento, ganhando actualmente novas complexidades, motivadas pela mobilidade e dispersão, pela enorme abrangência do que poderá ser considerado o território urbano.

Opina-se, frequentemente, que face às necessidades moderadas de crescimento das cidades, interessa sobretudo pensar no seu processo de requalificação. Partilha-se em grande parte desta opinião.

Mas, para precisar a escolha do caminho a seguir, para orientar, é preciso conhecer as dinâmicas instaladas, as suas características e as respectivas quantidades.

É isso, em parte, que aqui se procura, centrando o estudo na função alojamento. Tal não significa que não se considerem importantes as outras funções, que constituem, aliás, elementos fortemente diferenciadores das várias partes da urbe. Mas a residência é o pano de fundo, é a grande referência; dizia Aldo Rossi que “a cidade sempre foi completamente caracterizada pela residência” ³³.

A importância determinante do alojamento na organização da cidade e no seu dimensionamento, cruzada com os dados estatísticos disponíveis, determinou o conteúdo do estudo a efectuar.

Para o estudo das 16 cidades, parte-se dos respectivos concelhos.

Tal opção é discutível, numa altura em que a rapidez das deslocações nos convida a encarar *aglomerações urbanas, conjuntos de cidades*, que só a essa escala ganham a massa crítica e diversidade capaz de as tornar competitivas. Considere-se, por exemplo, o eixo Guarda/Covilhã/ Fundão/Castelo Branco.

³² O conteúdo de todo este ponto é coincidente com o do *Projecto Praxis XXI/PSCH/AUR/141/96 – A Transformação Física e o Sistema de Planeamento das Cidades Médias Portuguesas*, com o qual este trabalho se articulou.

³³ Rossi, Aldo, 1972, p. 90

Mas pretende-se, neste estudo, abordar a organização territorial de cada cidade, não sendo aquela escala a adequada para o efeito. No entanto, mesmo na escala pretendida, a opção pelo concelho nem sempre se mostra adequada. Pense-se no caso Aveiro/Ílhavo que, na perspectiva atrás adoptada sobre os *limites* da urbe, não poderá deixar de se considerar uma única cidade.

Apesar desta deficiência, a opção afigura-se defensável, desde logo pela sua facilidade de utilização e sobretudo porque, de acordo com a referida perspectiva, as outras 15 cidades se poderão considerar circunscritas nos limites do respectivo concelho.

Parte-se então do município, mas pretende-se chegar aos limites da *cidade alargada* nele incluída, e pretende-se estudá-la a partir dos dados estatísticos disponíveis, ou seja, com base nas freguesias.

Utilizou-se, então, o conhecimento empírico que os Serviços de Administração Urbanística de cada um dos municípios têm do respectivo espaço territorial, e pediu-se-lhes que retratassem cada uma das freguesias em função da percentagem de distribuição dos respectivos fogos, pelas seguintes *áreas*:

- *Área Consolidada em 1970*: predominantemente ocupada por edificações, infraestruturas e espaço público, constituindo um contínuo urbano; coincide com o que, em 1970, poderia ser considerada a *cidade*.
- *Áreas de Expansão pós 70*: contíguas às *áreas consolidadas*, foram (e/ou estão a ser) urbanizadas (infraestruturadas e edificadas), nos anos 70, 80 e 90, dando sequência ao contínuo urbano.
- *Áreas Periurbanas*: de mistura de usos (agrícolas, florestal e edificação), podendo incluir pequenos aglomerados urbanos anteriores à década de 70, e crescentemente ocupadas com construção e pequenas urbanizações dispersas, sendo que a maioria dos residentes trabalha nas *áreas consolidadas* ou de *expansão*.
- *Áreas Rurais*: restantes áreas concelhias, não incluídas nas anteriores.

O resultado de tal inquérito consta do *Projecto Praxis XXI – A Transformação Física e o Sistema de Planeamento das Cidades Médias Portuguesas*.

De notar que sendo muito diversa a divisão de cada concelho em freguesias, existem casos em que se conseguiu informação detalhada reveladora de várias *áreas* da cidade (casos de Braga ou Viseu), mas existem outros em que a informação surge amalgamada na mesma freguesia, que por vezes pode abranger mesmo a totalidade da cidade (caso de Castelo Branco).

Tais fontes introduzem, inevitavelmente, alguma distorção na informação recolhida, atenuando diferenças entre *áreas*, mas não questionando a validade das conclusões gerais.

Esta informação recolhida nos Serviços Municipais, articulada com os dados estatísticos, permite, com as ressalvas apontadas, um dimensionamento global dos alojamentos de cada uma das cidades, conforme é explicitado no Quadro 4.

Mas, para uma análise tipológica e das formas de ocupação dos alojamentos, aparecendo os dados agregados por freguesias e não sendo possível distingui-los, internamente, por *áreas da cidade*, houve que classificar cada uma delas, de acordo com a seguinte tipificação:

- *Freguesias Consolidadas em 1970.*
- *Freguesias Consolidadas e de Expansão.*
- *Freguesias de Expansão pós 1970.*
- *Freguesias de Expansão e Periurbanas.*
- *Freguesias Periurbanas.*
- *Freguesias Periurbanas e Rurais.*
- *Freguesias Rurais.*

O critério utilizado para esta classificação, baseado mais uma vez na informação recolhida nos Serviços Municipais, foi o de a percentagem dos fogos correspondentes às *áreas* constantes da respectiva denominação atingir, pelo menos, os 70%.

Considerou-se cada cidade (a nossa *Cidade Global*) como correspondendo ao somatório das cinco primeiras *freguesias tipificadas*, incluindo ainda as *periurbanas*, conforme perspectiva de cidade alargada atrás assumida.

Foi, assim, possível uma análise dos elementos estatísticos disponíveis relativamente a população, famílias e alojamentos, não só para cada *cidade total* mas também distinguindo as suas diferentes áreas, nomeadamente a *Consolidada em 70*, a *Expansão Pós 70* e o *Periurbano*.

Os dados apresentados, muitas vezes significativos para o detalhe de cada cidade, são-no sobretudo para o somatório das 16.

Procurou-se, também, confrontar os dados obtidos com os que ocorrem no Continente, a fim de saber se lhes são específicos, ou se retratam tendências pesadas do País.

Confrontou-se, ainda, a situação em Portugal com a dos outros países da União Europeia, que se revelou preciosa, por permitir sublinhar o absurdo/desperdício da nossa actual dinâmica construtiva.

2.1.1 EVOLUÇÃO QUANTITATIVA

AS 16 CIDADES, ENCARADAS GLOBALMENTE

Considerando o somatório das 16 cidades, constata-se que estas apresentam, nos últimos 20 anos, um crescimento moderado da população residente: 8% nos anos 80 e ainda menos nos anos 90, cerca de 6%.

No entanto, o crescimento das famílias foi ainda significativo: 19,2% e 12,6%, respectivamente.

Tal diferença é explicada pela tendência em curso, em toda a Europa, de diminuição do número de elementos dos agregados familiares, motivada por baixas taxas de natalidade, casamentos tardios, divórcios, população envelhecida, muitos lares de uma só pessoa.

Quadro 2: 16 Cidades. Crescimento de famílias e alojamentos, entre 1981 e 2001 ³⁴

Cidade	Famílias Var. 81/01		Alojamento Var. 81/01		(Var. Al. – Var. Fam.)/ / Aloj. em 81
	N.º	%	N.º	%	
Aveiro	5723	47,48	12247	98,10	0,52
Beja	119	1,76	2936	38,44	0,37
Braga	13908	85,18	27878	154,09	0,77
Bragança	2287	56,20	5662	124,28	0,74
Castelo Branco	3639	50,16	7467	86,94	0,45
Coimbra	5286	17,17	17988	57,16	0,40
Évora	3336	25,17	7515	53,65	0,30
Faro	3496	30,93	9206	65,58	0,41
Guarda	1758	34,18	5314	86,70	0,58
Leiria	5184	51,38	11690	106,74	0,59
Portalegre	525	10,34	1130	19,60	0,10
Santarém	1873	23,72	5178	61,16	0,39
Setúbal	6749	21,82	21855	63,42	0,44
Viana Castelo	4808	37,10	13323	86,10	0,55
Vila Real	2180	46,49	4115	79,84	0,38
Viseu	4559	36,00	13241	93,38	0,61
16 Cidades (Somatório)	65430	34,21	166745	78,86	0,48

Fonte: Recenseamento INE de 81 e 91; Recenseamento da construção, licenças de 94,95 e 96

³⁴ Partiu-se da hipótese que o crescimento de famílias e alojamentos entre 1996 e 2001 teria uma variação igual ao crescimento entre 1991 e 1996

Nos anos 70, alojamentos e famílias tinham crescido a par. Nestes últimos 20 anos ocorre um fenómeno novo, o do desfasamento entre as duas dinâmicas. Tendo as famílias crescido 34%, os alojamentos cresceram 79%, ou seja, 2,3 vezes mais. De notar que este rácio ainda se acentua mais nos anos 90, sendo actualmente de 3 fogos para 1 família. Este fenómeno, com pequenas diferenças, é visível nas 16 cidades.

Ocorreu, em consequência, um enorme crescimento físico das cidades, apesar da população pouco ter aumentado.

De tal desfasamento decorrem alterações nas formas de ocupação do alojamento (Quadro 3).

Entre 1981 e 1991:

- os fogos de usos sazonal triplicaram, passando a representar 7,1%;
- os fogos de ocupação ausente mantêm o seu peso relativo, não chegando aos 6%;
- os fogos vagos mais que triplicaram, atingindo quase 12% do total;
- em consequência, os alojamentos ocupados por famílias residentes eram apenas 75% do total.

Considerando que entre 1991 e 2001 terão sido construídos 88.000 fogos e que o aumento do número de famílias terá sido de 29.000, pode concluir-se que em 2001 a percentagem de fogos ocupados com famílias residentes, no total das 16 cidades, será apenas de $\frac{2}{3}$.

Fixando-nos no ano de 1991, e procurando analisar cada uma das 16 cidades, verificam-se:

- diferenças significativas relativamente à ocupação ausente (dos quase 0% em Portalegre para mais de 10% em Bragança, Guarda e Viseu) e também ao uso sazonal (dos cerca de 4% em várias cidades até aos 14,5% de Faro);
- uma relativa constância dos fogos vagos, oscilando entre os 8% e os 14%;
- em consequência, uma diferença ainda significativa, na percentagem de fogos com residência habitual, entre os 67,5% de Bragança e os 84,6% de Portalegre.

É possível, então, concluir, quanto à ocupação dos alojamentos nestas cidades, que:

- apenas $\frac{2}{3}$ dos alojamentos são ocupados por famílias residentes;
- se verifica um grande crescimento de fogos de uso sazonal (com diferenças de cidade para cidade) e sobretudo de vagos (estes com uma presença idêntica em todas elas);
- por cada 3 fogos construídos nos anos 90 ocorre, no parque habitacional global, apenas mais 1 ocupado por família residente.

Quadro 3: 16 Cidades. Alojamentos, por forma de ocupação, em 1991

Cidade	Alojamento	Residência Habitual		Uso Sazonal		Ocupação Ausente		Vagos	
		Aloj.	%	Aloj.	%	Aloj.	%	Aloj.	%
Aveiro	18445	14386	78,0	748	4,1	969	5,3	2342	12,7
Beja	8853	6969	78,7	607	6,9	327	3,7	950	10,7
Braga	30524	22987	75,3	1435	4,7	1911	6,3	4191	13,7
Bragança	7526	5083	67,5	650	8,6	858	11,4	935	12,4
Castelo Branco	11870	8823	74,3	1149	9,7	930	7,8	968	8,2
Coimbra	41604	32057	77,1	3118	7,5	980	2,4	5449	13,1
Évora	17455	14733	84,4	826	4,7	460	2,6	1436	8,2
Faro	19028	13080	68,7	2765	14,5	970	5,1	2213	11,6
Guarda	8397	5834	69,5	545	6,5	853	10,2	1165	13,9
Leiria	16782	12478	74,4	521	3,1	1490	8,9	2293	13,7
Portalegre	6299	5326	84,6	429	6,8	18	0,3	526	8,4
Santarém	10607	8838	83,3	574	5,4	214	2,0	981	9,2
Setúbal	42661	33611	78,8	3005	7,0	1611	3,8	4434	10,4
Viana do Castelo	22859	15527	67,9	2357	10,3	2247	9,8	2728	11,9
Vila Real	7699	5576	72,4	746	9,7	444	5,8	933	12,1
Viseu	19445	14408	74,1	1015	5,2	2041	10,5	1981	10,2
16 Cidades (Somatório)	290054	219716	75,8	20490	7,1	16323	5,6	33525	11,6

Fonte: Censos 91 (INE)

AS 16 CIDADES, NAS SUAS DIVERSAS PARTES

Considerou-se, cada uma das cidades subdivididas em áreas *consolidadas* em 1970, áreas *de expansão pós 70* e áreas *periurbanas*. Os critérios para o efeito utilizados já atrás foram referidos.

De sublinhar, de acordo com opção/concepção de organização territorial assumida, a inclusão do periurbano na cidade, como sua parte integrante.

Os números, relativos a 1996, vêm reforçar a justeza do critério adoptado. Constata-se que o *periurbano* (ver Quadro 4) engloba 25% do total dos alojamentos do somatório das 16 cidades consideradas.

De referir que a presença do periurbano é muito menor nas cidades do interior (Bragança, Guarda e Castelo Branco, onde ronda os 5% dos alojamentos) e nos do sul (5% em Faro e cerca de 12% nas três cidades alentejanas). Nas cidades do litoral, de Setúbal a Viana do Castelo, esta percentagem é quase sempre superior aos 25%.

Quadro 4: 16 Cidades. Alojamento clássico, dimensão do periurbano face à cidade, em 1996

Cidades	Cidade Total	Periurbano	
		N.º	%
Aveiro	25252	9161	36,3
Beja	8911	892	10,0
Braga	38186	7711	20,2
Bragança	9262	503	5,4
Castelo Branco	13963	698	5,0
Coimbra	46584	13087	28,1
Évora	19489	2480	12,7
Faro	20006	1083	5,4
Guarda	10041	496	4,9
Leiria	23630	7528	31,9
Portalegre	7608	1011	13,3
Santarém	13905	3598	25,9
Setúbal	48638	12206	25,1
Viana do Castelo	27188	14769	54,3
Vila Real	9570	2310	24,1
Viseu	23939	7275	30,4
16 Cidades (Somatório)	346172	84809	24,5

Fonte: Censos do INE de 91; Recenseamento de Construção, licenças de 94 a 96; Inquérito aos Municípios

Os resultados obtidos, através do necessário tratamento estatístico, por *Freguesias Tipificadas*, relativo à sua evolução em população, famílias e alojamento, apenas nos confirmam evidências empíricas: que o crescimento ocorre sobretudo em *freguesias de expansão*, o que teria que acontecer por definição; que as *freguesias consolidadas* estão em regressão populacional, aspecto conhecido.

Mas indicam-nos, também, e isso vale a pena destacar, que o crescimento do periurbano é idêntico ao da globalidade da urbe. Este dado vem confirmar, também ele, o periurbano como cidade, como uma das partes e formas da cidade. Mas é de realçar que, apesar das enormes áreas que vai ocupando, não encerra a maior parte do crescimento.

Vejamos agora o que nos dizem os números relativamente às formas de ocupação do alojamento, em 1991, por *freguesias tipificadas*, considerando cada uma das 16 cidades e o seu somatório.

De notar que, existindo algumas cidades abrangidas apenas por uma ou duas freguesias, não se dispõe nestes casos da informação estatística pretendida e que o próprio somatório é afectado por esse facto. Os dados terão, pois, que ser usados com cautela, mas não deixam de ser significativos.

Recorde-se que, considerando as cidades no seu todo, e relativamente a 1991, se tinha concluído que:

- os alojamentos ocupados por famílias residentes eram 75% do total, variando entre os 67,5% de Bragança e os 84,6% de Portalegre;
- os de uso sazonal eram 7,1%, oscilando entre os cerca de 4% em várias cidades até aos 14,5% de Faro;
- os de ocupação ausente não chegavam aos 6%, apresentando também diferenças significativas entre cidades, dos quase 0% em Portalegre, aos mais de 10% em Bragança, Guarda e Viseu;
- os alojamentos vagos eram já quase 12% do total, apresentando relativa constância entre todas as cidades, entre os 8% e os 14%.

Confrontem-se agora esses dados globais com os disponíveis para as *freguesias tipificadas*.

Comece-se pelos alojamentos ocupados por famílias residentes (ver Quadro 5). Seria talvez de esperar que a sua percentagem fosse superior nas *freguesias de expansão pós 70*, caracterizada pela dominância de fogos de construção recente. Constata-se que assim não é.

Tal acontece, de facto, nalgumas cidades, nomeadamente Évora, Viana do Castelo e Vila Real. Mas noutras - Bragança e Guarda - essa percentagem é idêntica em todas as freguesias. E noutras ainda, por sinal cidades com maior dimensão e dinamismo, essa percentagem é superior nas *freguesias periurbanas*, é o caso de Braga, Aveiro, Coimbra e Leiria.

Considerando o somatório das 16 cidades, conclui-se que a percentagem de 75% de alojamentos ocupados por famílias residentes é idêntico nas várias *freguesias tipificadas*.

Quanto aos fogos de uso sazonal (ver Quadro 6), esperava-se que fossem em maior percentagem nas *freguesias consolidadas*, pelo seu valor histórico e patrimonial, e nas *periurbanas*, pela sua relação com o espaço rural. De facto, assim acontece.

Em Coimbra e Vila Real têm maior expressão nas freguesias *consolidadas*, o mesmo acontecendo, embora de forma menos expressiva, em Aveiro, Leiria e Viseu. Em Setúbal e Viana do Castelo têm maior expressão nas *periurbanas*. Em Évora é idêntica nestas duas freguesias.

Mas também neste aspecto acontecem excepções. Em Bragança, a percentagem de fogos de uso sazonal é idêntica em todas as freguesias, incluindo as *de expansão*. E em Braga é superior nestas últimas.

Mas globalmente, e para o somatório das 16 cidades, poderá dizer-se que a percentagem de fogos de uso sazonal ronda os 4% nas áreas *de expansão pós 70* e os 8% ou 9% nas *consolidadas* e nas *periurbanas*.

Quadro 5: 16 Cidades. Fogos de residência habitual, em %, por freguesias tipificadas, em 1991

	Consolidadas	Consolidadas/ Expansão Pós 70	Expansão Pós 70	Expansão Pós 70/Periurbanas	Periurbanas	Cidade
Aveiro	-	74,34	-	88,56	83,39	77,99
Beja	-	78,72	-	-	-	78,72
Braga	62,23	74,31	75,17	77,00	79,55	75,31
Bragança	73,70	65,69	-	73,13	-	67,54
C. Branco	-	74,33	-	-	-	74,33
Coimbra	73,51	75,93	-	79,04	82,75	77,05
Évora	78,28	86,15	-	-	78,96	84,41
Faro	-	68,74	-	-	-	68,74
Guarda	-	69,84	68,39	-	-	69,48
Leiria	-	70,09	72,85	80,31	82,03	74,35
Portalegre	81,93	86,23	-	-	-	84,55
Santarém	79,86	83,52	-	-	-	83,32
Setúbal	77,58	81,12	-	-	70,31	78,79
V. Castelo	-	73,94	69,50	83,60	61,00	67,93
Vila Real	-	67,44	80,10	-	71,93	72,42
Viseu	71,28	73,03	74,05	79,58	65,46	74,10
16 Cidades (Somatório)	74,80	76,26	73,30	79,62	73,58	75,75

Fonte: Censos do INE 91

Quadro 6: 16 Cidades. Fogos de uso sazonal, em %, por freguesias tipificadas, em 1991

	Consolidadas	Consolidadas/ Expansão Pós 70	Expansão Pós 70	Expansão Pós 70/Periurbanas	Periurbanas	Cidade
Aveiro	-	5,24	-	1,63	2,12	4,06
Beja	-	6,86	-	-	-	6,86
Braga	2,58	5,52	5,50	2,67	2,61	4,70
Bragança	7,83	8,93	-	7,24	-	8,64
C. Branco	-	9,68	-	-	-	9,68
Coimbra	11,41	7,56	-	5,38	3,86	7,49
Évora	6,56	4,07	-	-	8,87	4,73
Faro	-	14,53	-	-	-	14,53
Guarda	-	7,55	3,33	-	-	6,49
Leiria	-	5,29	1,39	2,31	2,59	3,10
Portalegre	8,53	5,72	-	-	-	6,81
Santarém	7,49	5,30	-	-	-	5,41
Setúbal	9,19	4,17	-	-	17,22	7,04
V. Castelo	-	6,54	4,34	1,69	17,11	10,31
Vila Real	-	14,10	5,96	-	4,83	9,69
Viseu	5,81	9,31	5,25	3,58	2,37	5,22
16 Cidades (Somatório)	8,69	7,15	4,18	3,32	9,37	7,06

Fonte: Censos do INE 91

Quadro 7: 16 Cidades. Fogos de ocupação ausente, em %, por freguesias tipificadas, em 1991

	Consolidadas	Consolidadas/ Expansão Pós 70	Expansão Pós 70	Expansão Pós 70/Periurbanas	Periurbanas	Cidade
Aveiro	-	5,04	-	3,54	6,02	5,25
Beja	-	3,69	-	-	-	3,69
Braga	0,60	5,26	8,09	6,92	6,52	6,26
Bragança	9,78	11,63	-	13,70	-	11,40
C. Branco	-	7,83	-	-	-	7,83
Coimbra	1,74	2,64	-	2,35	2,41	2,36
Évora	2,42	2,55	-	-	4,94	2,64
Faro	-	5,10	-	-	-	5,10
Guarda	-	8,17	16,11	-	-	10,16
Leiria	-	6,44	10,03	10,62	10,06	8,88
Portalegre	0,41	0,21	-	-	-	0,29
Santarém	0,36	2,11	-	-	-	2,02
Setúbal	3,07	4,14	-	-	2,64	3,78
V. Castelo	-	3,92	13,80	9,27	11,76	9,83
Vila Real	-	5,49	6,04	-	6,00	5,77
Viseu	8,77	7,16	10,45	10,02	22,13	10,50
16 Cidades (Somatório)	3,69	4,68	10,39	7,80	6,91	5,63

Fonte: Censos do INE 91

Quadro 8: 16 Cidades. Fogos vagos, em %, por freguesias tipificadas, em 1991

	Consolidadas	Consolidadas/ Expansão Pós 70	Expansão Pós 70	Expansão Pós 70/Periurbanas	Periurbanas	Cidade
Aveiro	-	15,38	-	6,27	8,48	12,70
Beja	-	10,73	-	-	-	10,73
Braga	34,59	14,91	11,24	13,41	11,32	13,73
Bragança	8,70	13,75	-	5,94	-	12,42
C. Branco	-	8,16	-	-	-	8,16
Coimbra	13,35	13,87	-	13,23	10,98	13,10
Évora	12,74	7,24	-	-	7,22	8,23
Faro	-	11,63	-	-	-	11,63
Guarda	-	14,44	12,17	-	-	13,87
Leiria	-	18,18	15,73	6,76	5,33	13,66
Portalegre	9,14	7,85	-	-	-	8,35
Santarém	12,30	9,08	-	-	-	9,25
Setúbal	10,16	10,57	-	-	9,82	10,39
V. Castelo	-	15,60	12,37	5,44	10,12	11,93
Vila Real	-	12,97	7,90	-	17,24	12,12
Viseu	14,14	10,50	10,25	6,82	10,03	10,19
16 Cidades (Somatório)	12,82	11,91	12,13	9,25	10,14	11,56

Fonte: Censos do INE 91

Os fogos de ocupação ausente (ver Quadro 7) correspondem, no somatório das 16 cidades, a 4% nas freguesias *consolidadas*, 10% nas *de expansão pós 70* e 7% nas *periurbanas*.

Esta presença maioritária nas *freguesias de expansão pós 70* ocorre na generalidade das cidades, tanto quanto se dispõe de informação; a única exceção é Viseu, onde é dominante nas *periurbanas*, atingindo os 25%.

Está-se perante informação significativa, revelando aquisições recentes de alojamentos não seguidas de ocupação. Confirma investimentos que não correspondem à satisfação de necessidades imediatas, nem sequer à procura de renda explícita, uma vez que não se verifica o aluguer. Quem realizará estes investimentos? Serão ainda os emigrantes?

Aborde-se, por último, a distribuição dos alojamentos vagos (ver Quadro 8).

Verificando-se uma crescente preocupação, nas duas últimas décadas, com a recuperação de *centros históricos*, sabe-se, através de numerosos estudos, que esse é um dos problemas das zonas antigas das cidades.

Sabe-se também que – noutros países mais do que em Portugal – os blocos modernistas construídos após a 2ª Grande Guerra e até aos anos 70, para resolver grandes problemas quantitativos de alojamento, estão a ser abandonados, deixados vagos, ou ocupados por grupos sociais pobres ou marginais.

Seria, portanto, de esperar que a grande percentagem de fogos vagos se situasse nas áreas edificadas anteriormente à década de 70, aqui classificadas de *consolidadas*. Os números desmentem tal expectativa.

Em muitas cidades, a percentagem de fogos vagos das *freguesias consolidadas* é superior à que ocorre nas outras. É o caso de Braga, Évora, Leiria, Santarém, Viana do Castelo e Viseu. Mas a diferença, de um modo geral, não é muito grande.

Noutras cidades, nem sequer assim acontece. Em Vila Real, os fogos vagos ocorrem sobretudo no *periurbano*. Em Coimbra, as percentagens são idênticas nas várias freguesias. De qualquer forma, as diferenças não são muito grandes.

De salientar, portanto, e em conclusão, que os fogos vagos que, para o somatório das 16 cidades consideradas, eram já 12% em 1991 - tudo indicando serem agora muitíssimo mais - se estendem quase uniformemente por toda a urbe. Seria de esperar que apresentassem muito maior expressão nas partes antigas do que nas novas, mas isso acontece de forma muito atenuada.

Esta presença de fogos vagos em áreas *de expansão pós 70*, portanto construídos recentemente, somada ao que ocorre com os fogos de ocupação ausente (estes em menor número), revela claramente a crescente função da habitação enquanto aplicação financeira de capital, convicta de valorização através de uma atitude

puramente expectante. Corresponderão tais investimentos a um aforro generalizado, ou só de alguns grupos sociais? E será que a aquisição de fogos de uso sazonal visa essencialmente esse fim, ou serão sobretudo aplicações de capital? E até quando se manterá esta valorização bolsista? Valeria a pena investigar.

Sobre o que estes números nos revelam, e sem entrar nos detalhes de cada cidade, poder-se-á, em resumo, quanto à distribuição da forma de ocupação dos alojamentos pelas freguesias tipificadas, constatar:

- uma presença idêntica, em todas elas, dos *fogos ocupados por famílias residentes*;
- uma presença também quase idêntica dos *vagos*, apenas um pouco maior nas áreas *consolidadas*;
- uma presença maioritária de *uso sazonal* nas áreas *consolidadas* e nas *periurbanas*;
- uma presença maioritária de ocupação ausente nas *de expansão pós 70*.

Quadro 9: Somatório 16 Cidades. Alojamento clássico, segundo a forma de ocupação, por freguesias tipificadas, em 1991

Freguesias	Formas de Ocupação				Alojamento Clássico		
	Residência Habitual (%)	Uso Sazonal (%)	Ocupação Ausente (%)	Vagos (%)	(%)		(Total)
Consolidadas	74,80	8,69	3,69	12,82	100%	N.º	26160
						%	9,02
Consolidadas /Expansão Pós 70	76,26	7,15	4,68	11,91	100%	N.º	176004
						%	60,68
Expansão Pós 70	73,30	4,18	10,39	12,13	100%	N.º	24591
						%	8,48
Expansão Pós 70 /Periurbanas	79,62	3,32	7,80	9,25	100%	N.º	22093
						%	7,62
Periurbanas	73,58	9,37	6,91	10,14	100%	N.º	41206
						%	14,21
Cidade Total	75,75	7,06	5,63	11,56	100%	N.º	290054
						%	100

FONTE: CENSOS DO INE 91

AS 16 CIDADES, FACE AO PAÍS E À EUROPA

Afigura-se importante saber se as ocorrências sobre a evolução da população, famílias e alojamentos nestas 16 cidades lhes são específicas, ou se retractam o que se passa no País.

Quadro 10: 16 Cidades, face ao Continente. Evolução da população, famílias e alojamento.

	Somatório 16 Cidades	Continente
População, Famílias e Alojamento		
- População residente, var. 81/96	11,0%	1,0%
- Famílias, var. 81/96	26,7%	11,9%
- N.º de pessoas por família, em 1991	3,1	3,1
- Alojamentos, var. 81/96	58,0%	33,6%
- Crescimento do n.º de fogos por crescimento do n.º de famílias, entre 1981 e 1996	2,4	3,3
Alojamento, por Forma de Ocupação, em 1991		
- Residência habitual	75,8%	73,4%
- Uso sazonal	7,1%	9,2%
- Ocupação ausente	5,6%	6,7%
- Vago	11,6%	10,7%

Da leitura do Quadro 10, complementada por outros dados apresentados no referido *Projecto Praxis XXI*, haverá que reter:

- uma população quantitativamente estável ao nível do Continente e um crescimento das famílias da ordem dos 8% por decénio;
- um crescimento populacional ainda significativo no conjunto das 16 cidades, bem superior ao do Continente e também ao da Área Metropolitana de Lisboa, cuja população residente apenas cresceu 1,5% por decénio; esta quebra de dinâmica demográfica de uma zona que, nos anos 70, tinha absorvido mais de 50% do forte crescimento do País, constitui uma oportunidade para as cidades médias;
- no Continente, entre 1981 e 1991, os fogos de usos sazonal duplicaram e os vagos, sem qualquer uso, mais que duplicaram; verificou-se um desfasamento entre novos alojamentos e crescimento das famílias ainda superior ao que ocorre nas 16 cidades; mas trata-se, sem dúvida, de um fenómeno nacional, que atinge concelhos urbanos e rurais, áreas com maior dinamismo e áreas em depressão.

Projectando as tendências, estima-se que no ano 2000, no Continente, existirão cerca de 4,7 milhões de fogos, dos quais apenas 3,2 milhões estarão ocupados por residência habitual, 0,85 milhões com utilização sazonal ou ocupação ausente e 0,65 milhões vazios, abandonados, com tudo o que isso representa de desperdício económico e de atentado à qualidade de vida, suscitando situações de degradação, falta de higiene e marginalidade, isto sobretudo nas cidades.

Importa saber, também, se este será um fenómeno europeu, ou especificamente português.

A população da Europa (ver Quadro 11) cresceu 3,8% entre 1986 e 1996. Esta quase estabilidade quantitativa é semelhante nos 15 países da União Europeia, oscilando entre o crescimento quase nulo de Portugal até aos 6,6% da Holanda.

Mas tais números escondem o que a *Nova Carta de Atenas* denomina de *bomba demográfica retardada*, causada pela formação de novos agregados familiares, em curso na totalidade dos países da União, a que já se fez referência.

O número de pessoas por agregado diminuiu 0,2, entre 1981 e 1991, em praticamente todos os países, independentemente da fase em que se encontram neste processo evolutivo ³⁵. Sendo que Portugal, juntamente com Espanha, Grécia e Irlanda, apresentava os agregados de maior dimensão, será de esperar que neles ocorra ainda um longo período de decréscimo.

Assim, na Europa (ver Quadro 11), apesar do número de habitantes se manter quase estável, ocorre um crescimento significativo dos agregados residentes que, para o somatório dos 15 países, ronda os 12%/decénio. Tal como para a população, também para os agregados residentes a diferença entre países não é muito grande, entre os 7% a 8% de Portugal e os 15% a 16% da Holanda, Áustria e Suécia.

Quadro 11: União Europeia. População, agregados residentes e alojamentos licenciados, entre 1986 e 1996

Países	População (milhares)			Agregados (milhares)			Aloj. Lic. 96/86 (milhares)	(Aloj. lic. – Var. Agr.) / Agr. 86
	1986	1996	Var 96/86 %	1986 ³⁶	1996 ³⁷	Var 96/86 %		
Bélgica	9.859	10.143	2,9	3.761	4.189	11,4	493	0,017
Dinamarca	5.116	5.251	2,6	2.172	2.436	12,2	184	- 0,037
Alemanha	77.661	81.818	5,4	30.173	34.466	14,2	4.521	0,008
Grécia	9.949	10.465	5,2	3.089	3.464	12,2	940	0,183
Espanha	38.485	39.242	2,0	11.211	12.139	8,3	2.411	0,132
França	55.411	58.256	5,1	20.566	23.356	13,6	3.573	0,038
Irlanda	3.541	3.616	2,1	970	1.048	8,0	224	0,151
Itália	56.598	57.333	1,3	18.271	19.785	8,3	1.857	0,019
Luxemburgo	367	413	12,5	137	166	21,6	33	0,029
Holanda	14.529	15.494	6,6	5.587	6.454	15,5	987	0,021
Áustria	7.582	8.055	6,2	2.889	3.322	15,0	491	0,020
Portugal ³⁸	9.850	9.921	0,7	3.036	3.258	7,3	767	0,180
Finlândia	4.911	5.117	4,2	1.910	2.157	13,0	422	0,092
Suécia	8.358	8.838	5,7	3.664	4.247	15,9	377	- 0,056
Reino Unido	56.768	58.694	3,4	21.186	23.671	11,7	1.898	- 0,028
Total	358.985	372.656	3,8	128.618	144.157	12,1	19.177	0,028

Fonte: Eurostat Anuário 1997; Estatísticas da Construção e da Habitação 1989 a 1996 (Portugal)

³⁵ Eurostat Anuário, 1997

³⁶ N.º Agreg. 86 = (n.º agreg. 81 + n.º agreg. 91) / 2

³⁷ N.º Agreg. 96 = pop. 96 / (pop. 86 / agreg. 86 - 0,2)

³⁸ Pop 86 = (pop 81 + pop 91) / 2

Em articulação com esta nova necessidade, cresce também o número de alojamentos. Para o conjunto da União Europeia o crescimento foi cerca de 12% no último decénio. Tal significa, em número absoluto, 20% mais do que o do aumento dos agregados residentes (ver Quadro 11).

Mas, neste aspecto, a diferença entre os vários países é radical, revelando uma forte correlação com os binómios norte/sul e maior/menor desenvolvimento. Na Dinamarca, Suécia e Reino Unido o número de alojamentos licenciados entre 1986 e 1996 é francamente menor que o crescimento dos agregados residentes, na ordem dos 70%. Em Portugal, Espanha e Grécia constrói-se muitíssimo mais, cerca de 2,5 a 3,5 vezes mais do que cresceram os agregados.

Tal fenómeno já vem de trás. Para o somatório da União Europeia, o número de fogos ocupados por agregados residentes era, em 1991, de 86%, valor idêntico ao que ocorria dez anos antes. No entanto, a diferença norte/sul era flagrante. Este valor variava dos cerca de 70% na Grécia, Espanha e Portugal, para 80% em França e Itália e para mais de 90% na generalidade dos outros países³⁹.

Uma nota para a Irlanda que, em 1991, tinha quase todos os fogos ocupados por agregados residentes, mas onde se verifica actualmente uma grande quantidade de construção, que se adivinha vir suprir necessidades.

Uma outra nota, justamente para Portugal, pela vaga construtiva em curso, completamente injustificada face à evolução das famílias. Em 1981 os fogos ocupados por agregados residentes eram 81% e em 1991 já eram só 74%. Entre 1986 e 1996 apresenta o menor crescimento da população e a maior percentagem de alojamentos licenciados, 3,4 vezes maior do que o crescimento dos agregados.

No conjunto da União Europeia os agregados residentes cresceram 12% e os alojamentos, relativamente aos mesmos agregados, 15%; em Portugal, os primeiros cresceram 7% e os segundos 25%.

Tal situação corresponde a um grande aumento de *segunda habitação* mas, sobretudo, a uma presença crescente de fogos vagos, sem qualquer uso. E sublinhe-se que, sendo um fenómeno do sul, apresenta, actualmente, expressão especial em Portugal.

³⁹ Projecto *Praxis XXI/PCSH/AUR/141/96*, 1999

2.1.2 EVOLUÇÃO TIPOLOGICA DOS EDIFÍCIOS HABITACIONAIS

Conhecida, para o Continente e para as 16 cidades médias em análise, a dimensão do parque habitacional e do seu crescimento, assim como as suas formas de ocupação, interessa igualmente conhecer a tipologia do edificado.

Sendo *tipologia* o estudo dos *tipos* e sendo que “a palavra *tipo* não representa tanto a imagem de uma coisa que se imita exactamente, mas sobretudo a ideia de um elemento que irá servir de regra” ⁴⁰, interessa-nos sobretudo identificar e tratar elementos dos edifícios habitacionais que nos ajudem a caracterizar as diversas formas da cidade, fazendo a ponte com a *morfologia* urbana.

Mas, pretendendo-se, nesta procura tipológica de edificado, utilizar os dados estatísticos disponíveis, não é possível conhecer através deles a forma como os edifícios se articulam entre si, apenas poderão ser tratados de forma isolada. Tal abordagem poderá ser complementada – e em parte se-lo-á, à frente - por uma observação directa ou cartográfica.

Em concreto ir-se-ão utilizar aqui como elementos de caracterização tipológica dos edifícios habitacionais o *número de alojamentos por edifício* e o *número de pisos*.

Considerando o número de alojamentos por edifício, estes são classificados em *unifamiliares*, *plurifamiliares de pequena dimensão* (2 a 4 fogos), *plurifamiliares de média dimensão* (5 a 9 fogos) e *plurifamiliares de grande dimensão* (10 e + fogos).

AS 16 CIDADES, ENCARADAS GLOBALMENTE

Sobre o somatório das 16 cidades, em 1981(ver Quadro 12), verifica-se que:

- Do total de alojamentos existentes, 50% situava-se em edifícios unifamiliares, 25% em edifícios de pequena dimensão e os restantes 25% em edifícios de média e grande dimensão (14% e 11% respectivamente).
Tais edifícios correspondiam, respectivamente, a 79%, 16,5% e 4,5% do total.
- No que respeita à altura, cerca de 60% tinham apenas 1 piso, cerca de 30% 2 pisos e apenas 1,7% dos edifícios tinham 5 ou mais pisos.

⁴⁰ Quatremère de Quinay, citado por Aymonino, Carlo, 1975, p. 64

QUADRO 12: SOMATÓRIO 16 CIDADES. TIPOLOGIA DOS EDIFÍCIOS HABITACIONAIS, POR N.º DE ALOJAMENTOS E N.º DE PISOS, entre 1981 e 1996

Nº Fogos por Edifício	Alojamentos		Edifícios		Edifícios		Nº Pisos por Edifício	Existentes em 1981
	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
Unifamiliar	103.436	48,91	103.436	78,91	77.654	59,24	1 Piso	
2 a 4 Fogos	52.734	24,93	21.526	16,42	38.624	29,47	2	
5 a 9 Fogos	30.746	14,54	4.421	3,37	12.526	9,56	3 e 4	
10 e +	24.583	11,62	1.696	1,29	1.517	1,16	5 e 6	
					758	0,58	7 e +	
TOTAL	211.499	100	131.079	100	131.079	100	TOTAL	

Nº Fogos por Edifício	Alojamentos		Edifícios		Edifícios		Nº Pisos por Edifício	Variação 1981/1991
	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
Unifamiliar	16.376	20,81	16.376	74,79	-2.971	-13,57	1 Piso	
2 a 4 Fogos	588	0,75	114	0,52	16.933	77,34	2	
5 a 9 Fogos	21.348	27,13	3.041	13,89	5.309	24,25	3 e 4	
10 e +	40.374	51,31	2.364	10,80	1.800	8,22	5 e 6	
					824	3,76	7 e +	
TOTAL	78.686	100	21.895	100	21.895	100	TOTAL	

Nº Fogos por Edifício	Alojamentos		Edifícios		Edifícios		Nº Pisos por Edifício	Licenças 1994-1996
	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
Unifamiliar	4.673	17,67	4.674	65,60	509	7,14	1 Piso	
2 a 4 Fogos	2.033	7,69	825	11,58	2.425	34,04	2	
5 a 9 Fogos	5.415	20,48	778	10,92	2.940	41,26	3 e 4	
10 e +	14.323	54,16	848	11,90	686	9,63	5 e 6	
					565	7,93	7 e +	
TOTAL	26.444	100	7.125	100	7.125	100	TOTAL	

Nº Fogos por Edifício	Alojamentos		Edifícios		Edifícios		Nº Pisos por Edifício	Existentes em 1996
	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
Unifamiliar	127.602	38,18	127.602	77,40	75.538	45,82	1 Piso	
2 a 4 Fogos	56.730	16,97	23.022	13,96	59.597	36,15	2	
5 a 9 Fogos	61.053	18,27	8.757	5,31	22.733	13,79	3 e 4	
10 e +	88.836	26,58	5.474	3,32	4.464	2,71	5 e 6	
					2.523	1,53	7 e +	
TOTAL	334.221	100	164.855	100	164.855	100	TOTAL	

Analisando agora a construção ocorrida entre 1981 e 1996, constata-se uma ruptura muito significativa relativamente à cidade existente. Em concreto:

- Construiu-se sobretudo e cada vez mais em altura.

Os edifícios de *grande dimensão* (10 ou mais fogos) atingiram 11% do total e mais de 50% dos alojamentos edificados.

Os edifícios com 5 ou mais pisos foram 12% do total construído entre 81 e 91, e já 17,5% do ocorrido entre 94 e 96, com destaque para os de 7 ou mais pisos, que duplicaram.

- Os edifícios denominadas de *média dimensão* (5 a 9 fogos) também aumentaram a sua presença na cidade, mas não muito; inclusivamente, dos anos 80 para os anos 90, desceu a sua percentagem relativamente ao total licenciado.
- Edifícios plurifamiliares de pequena dimensão (2 a 4 fogos) quase não se construíram nos anos 80, parecendo terem tido alguma retoma nos anos 90 (terá sido por causa da entrada em vigor dos PDM's?). De qualquer forma os construídos nestas duas décadas não ultrapassaram os 6% e os 4%, do total dos edifícios e do total dos fogos.
- Continuam a construir-se edifícios unifamiliares, que representam ainda cerca de 70% do total, mas já apenas 19% dos alojamentos edificados.
De realçar que, nos anos 90, pelo menos $\frac{1}{3}$ destes alojamentos têm 3 ou mais pisos. Reportando-nos ao conhecimento empírico do território, este dado confirma-nos a crescente construção de vivendas de grande dimensão.
- Olhando apenas para o número de pisos de edificado conclui-se que:
 - se constróem muito poucos edifícios térreos e que os numerosos, ainda existentes, tendem a ganhar altura;
 - nos anos 80 se construíram sobretudo edifícios de 2 pisos (essencialmente unifamiliares), mas nos anos 90 os de 3 e 4 pisos já foram maioritários;
 - se constróem cada vez mais edifícios com 7 e mais pisos, que nos anos 90 já terão sido cerca de 8% do total.

Pode assim concluir-se que estas duas décadas se caracterizam pela construção de edifícios cada vez mais altos e de maior dimensão e, também, pelas grandes vivendas unifamiliares.

Se se recordar que, neste período e para as 16 cidades consideradas, o número de alojamentos cresceu 80%, e algumas delas mais que duplicou, logo se concluirá sobre a enorme e muito rápida transformação ocorrida.

As tipologias do total dos alojamentos já apresentavam, assim, em 1996, diferenças muito significativas relativamente a 1981:

- tendo quase duplicado os edifícios, os de 1 piso sofreram um pequeno decréscimo em número absoluto, mas ainda representam 45% do total;
- os edifícios unifamiliares mantêm a sua expressão percentual; mas, face à construção dos edifícios de grande dimensão, já apenas correspondem a 38% do alojamento, sendo que em 1981 representavam 49%;

- os edifícios plurifamiliares de *pequena dimensão* quase não aumentaram, perdendo presença, e representando agora apenas 14% dos edifícios e 17% dos alojamentos;
 - os de *média dimensão*, ao contrário, ganham presença, duplicando em número e albergando 18% do total do alojamento;
- e os de *grande dimensão*, esses mais que triplicaram, representando já 27% dos alojamentos, embora apenas 3,3% dos edifícios.

Todos estes números, referidos anteriormente, dizem respeito ao somatório das 16 cidades.

Ir-se-á agora procurar verificar até que ponto esta enorme transformação é comum a todas as cidades, ou encontrar as respectivas especificidades. Utilizar-se-ão para o efeito os dados relativos a 1996 e, também, as construções licenciadas entre 1994 e 1996 (ver Quadro 13).

Analisando a realidade de cada uma das cidades existentes em 1996, pode-se referir desde já a existência, entre elas, de diferenças significativas.

Utilizando como referência os valores de distribuição dos alojamentos relativos ao seu somatório (38% em edifícios unifamiliares; 17% nos plurifamiliares de *pequena dimensão*; 18% nos de *média dimensão*; 27% nos de *grande dimensão*), poder-se-ão agrupar as cidades pelos desvios que apresentam relativamente a esses valores.

Num primeiro grupo, as cidades que apresentam edifícios de maior dimensão; são elas Braga, Setúbal, Faro e Castelo Branco. Em todas elas o número de alojamentos em edifícios de *grande dimensão* ronda os 35%, ultrapassando os unifamiliares, estes à volta dos 30%.

Num segundo grupo, o das cidades que apresentam edifícios de menor dimensão, muitos unifamiliares; incluem-se Viana do Castelo, Vila Real e Bragança, Aveiro e Viseu, Évora e Beja. Deste conjunto distingue-se Évora, que constitui um caso singular, não pelos edifícios unifamiliares, que representam 52% do total dos alojamentos, mas pela quase inexistência de edifícios de *grande dimensão* (apenas 5% do alojamento) e pelo número significativo de plurifamiliares de *pequena dimensão* (31%).

Poder-se-á considerar Coimbra e Leiria como um terceiro grupo. Ambas se aproximam de valores de referência, os do somatório. Mas Coimbra está mais próxima do primeiro grupo e Leiria do segundo.

Quadro 13: 16 Cidades. Tipologia dos edifícios habitacionais, por n.º de alojamentos, em %, entre 1981 e 1996

Concelhos	Anos	Tipologia dos Edifícios				
		Unifamiliares %	2 a 4 fogos %	5 a 9 fogos %	10 e + fogos %	Total %
Aveiro	Existentes em 1981	70,06	16,65	10,21	3,09	100
	Licenças 94 - 96	24,6	6,79	11,45	57,16	100
	Existentes em 1996	48,16	14,23	14,54	23,08	100
Beja	Existentes em 1981	57,76	17,04	17,43	7,97	100
	Licenças 94 - 96	14,92	7,95	38,76	38,37	100
	Existentes em 1996	46,56	13,52	25,94	13,98	100

Num quarto e último grupo, Portalegre, Guarda e Santarém, onde os alojamentos correspondentes aos plurifamiliares de *pequena dimensão* e *grande dimensão* rondam os 50%. Em Portalegre destacam-se os de *pequena dimensão*; os de *média* em Guarda e Santarém.

Procurando-se razões explicativas para as diferenças encontradas, a única evidência é a das cidades de maior dimensão, incluídas no primeiro grupo, terem também, conforme seria de esperar, edifícios maiores.

Mas qual a razão para também em Castelo Branco se afirmar a construção em altura? E porque é que, em cidades de idêntico dinamismo, se destaca nuns casos a habitação unifamiliar, noutros os edifícios plurifamiliares de *pequena dimensão* e noutros ainda os de *média dimensão*?

Razões geográficas não surgem evidentes. Relação com a maior ou menor dimensão do periurbano também não se encontra. Serão razões de planeamento urbanístico (ou da falta dele), razões fundiárias, características da indústria local de construção civil?

Em Évora afigura-se que a explicação reside na acção de planeamento, que determinou o tipo de oferta ⁴¹. Nas outras cidades, por acção ou omissão, a explicação será a mesma?

São perguntas que ficam para futuras investigações.

Considerem-se agora os fogos licenciados entre 1994 e 1996, utilizando-se também como referência os valores dos somatório.

Já se sabe que, comparativamente à cidade existente, se construiu bastante em altura. Em concreto os alojamentos construídos ocorreram: 18% em edifícios unifamiliares; 8% em edifícios plurifamiliares de *pequena dimensão*; 20% nos de *média dimensão*; e 54% nos de *grande dimensão*.

Nalgumas cidades a tipologia construtiva segue as preexistências, ou seja, edifícios maiores ou menores onde eles já existiam. Mas noutras verificam-se afastamentos a esse comportamento. Não se conseguem vislumbrar, também neste aspecto, razões explicativas macro para os afastamentos relativos ao padrão considerado, para além da única já referida anteriormente – edifícios maiores em cidades maiores.

As explicações terão que ser procuradas a uma escala local, na especificidade de cada cidade.

No primeiro grupo, antes considerado, mantêm-se Braga, Castelo Branco e Faro. Junta-se-lhe Coimbra. Afasta-se Setúbal para uma situação média. Nestas quatro cidades os alojamentos construídos em edifícios de *grande dimensão* são da ordem dos 65%.

No segundo grupo mantêm-se Vila Real, Viseu e Évora, com um número de edifícios unifamiliares idênticos aos dos alojamentos em edifícios de *grande dimensão*.

⁴¹ Carvalho, Jorge, 1990

Em Viana do Castelo, Bragança e Aveiro são construídos bastantes unifamiliares, mas já muito superados pelos de *grande dimensão*. E o mesmo acontece em Beja, embora nesta ainda se destaquem sobretudo os de *média dimensão*.

No grupo das cidades onde os edifícios de média dimensão têm expressão significativa mantêm -se Guarda e Santarém e juntam -se-lhe agora, para além de Beja, Portalegre e Leiria.

Todos estes números poderão constituir pontos de partida para futuras investigações de maior pormenor.

Pretende-se aqui, sobretudo, encontrar comportamentos globais, genéricos a todas as cidades e, nessa escala, os dados estatísticos obtidos são totalmente expressivos: constroem-se, mais ou menos, mas em todas as cidades, edifícios de cada vez maior dimensão.

Para o somatório das 16 cidades, entre 1981 e 1996 a percentagem de unifamiliares e de plurifamiliares de *pequena dimensão* baixaram, respectivamente, 10,7% e 8% quanto ao total dos alojamentos que albergam; inversamente, os de *média* e os de *grande dimensão* subiram 3,7% e 15%.

Comparando as licenças emitidas entre 1994 e 1996 com a situação existente em 1996, constata-se que o fenómeno se mantém e acentua: existem diferenças negativas, nas primeiras, de 20,5% e 9,3%; e diferenças positivas, nas segundas, de 2,2% e 27,6%.

Pois bem, apesar das diferenças entre cidades, em todas elas, sem excepção, se observa este processo de grande crescimento de edifícios de maior dimensão e, apesar do alastramento do periurbano, uma forte baixa percentual dos unifamiliares. É isto que importa reter.

AS 16 CIDADES, NAS SUAS DIVERSAS PARTES

Consideram -se aqui os números resultantes do somatório das 16 cidade por *freguesias tipificadas*, relativos à tipologia dos edifícios existentes em 1996 e licenciados entre 1994 e 1996.

A informação, sistematizada e resumida no Quadro 14 e mais desenvolvida no *Projecto Praxis XXI – A Transformação Física e o Sistema de Planeamento das Cidades Médias Portuguesas*, confirma-nos a visão empírica que temos das cidades, mas sublinha-nos que a construção recente de edifícios de *grande dimensão* atinge todas as suas partes, identificadas nesta análise como *freguesias tipificadas*.

Nas *Freguesias Consolidadas* constata-se a existência, em 1996, de uma grande mistura tipológica, destacando-se os edifícios de 2 a 4 pisos e os plurifamiliares de *pequena dimensão*, representando estes 35% do total do alojamento destas freguesias.

Nestas áreas, à semelhança do que ocorre para a globalidade das cidades, tiveram grande expressão os edifícios, licenciados entre 1994 e 1996, de *grande dimensão* (50% dos alojamentos) e de *média dimensão* (25% dos alojamentos).

As *Freguesias de Expansão Pós 70* apresentavam, em 1996, e relativamente aos indicadores tipológicos utilizados, números idênticos aos das Cidades Totais.

Correspondendo, naturalmente, aos locais onde mais se construiu entre 1994 e 1996, destacam-se aqui os edifícios de *grande dimensão*, que albergam 63% dos alojamentos licenciados neste período; destacam-se também, pela negativa, os plurifamiliares de *pequena dimensão*, que quase não ocorreram nestas áreas.

Confirma-se o predomínio, em 1996, nas *Freguesias Periurbanas*, de edificações unifamiliares, que representavam $\frac{3}{4}$ do alojamento nelas existente.

Mas vale a pena destacar, relativamente aos edifícios licenciados entre 1994 e 1996, que apenas metade dos alojamentos apresentavam aquela tipologia, sendo que os de *grande* e *média dimensão* já ultrapassavam os 40%.

A informação recolhida sobre a tipologia dos alojamentos que, entretanto, se vão construindo nas cidades portuguesas, demonstra bem que o mercado é dominado pela oferta e esta comandada pelo objectivo da valorização fundiária.

É conhecida a vontade, de uma parte muito significativa da população, de acesso a uma moradia individual. Para além do conhecimento empírico dessa procura, vários são os estudos que a comprovam. Refere Jacques Mayoux ⁴², a propósito do periurbano e com base em inquéritos efectuados em diversos países europeus, a partir dos anos 70, a preferência manifestada pela habitação individual. A igual conclusão se chegou em inquéritos recentes realizados em Aveiro e Coimbra⁴³.

⁴² Mayoux, Jacques, 1979, p. 23

⁴³ Mendes, Dora, 1997; Pereira, Mauro, 1997; Coelho, Paula, 1999

Dada a dimensão das áreas comprometidas ou afectas à construção, a possibilidade dessa oferta revela-se possível. E, no entanto, constroem-se cada vez mais edifícios de *grande dimensão*. Tais edifícios correspondem, nas zonas de expansão, a uma das opções morfo/tipológica possíveis e poderia - o que na maioria das vezes não acontece - ser resolvida com qualidade, tanto do ponto de vista formal, como do ponto de vista funcional. Mesmo assim, não iria ao encontro da vontade dominante do lado da procura.

Mas a ocorrência crescente destes edifícios nas zonas *consolidadas* e nas *periurbanas* é desde logo reveladora de dinâmicas negativas ao ordenamento do território, portadora de agressões formais e funcionais.

Nas áreas consolidadas, genericamente caracterizadas pela insuficiência de espaços públicos, os edifícios de *grande dimensão*, correspondendo quase sempre ao aumento da área bruta construtiva, agrava esses problemas. E, do ponto de vista formal, pela sua altura excessiva ou até pelo aumento da largura das fachadas - através de emparcelamentos - introduzem muitas vezes rupturas injustificadas e agressivas.

Quanto ao periurbano, o semear destes edifícios vai contribuindo para destruir o que poderia ser, numa perspectiva da procura de qualidade, a sua principal vantagem comparativa, a de um enquadramento verde e *rural*, romântico. Os blocos de apartamentos que se podem observar espalhados pelo campo, um aqui, outro acolá, são bem a caricatura do processo caótico e especulativo que tem caracterizado, recentemente, a transformação deste território, a que aqui chamamos também cidade.

Quadro 14: Somatório 16 Cidades. Tipologia dos edifícios habitacionais, por n.º de alojamentos, em %, por freguesias tipificadas, entre 1994 e 1996

Freguesias Tipificadas	Anos	Tipologia dos Edifícios			
		Unifamiliares %	2 a 4 fogos %	5 a 9 fogos %	10 e + fogos %
Consolidada	Licenças 94 - 96	13,37	11,28	25,35	50,00
	Existentes em 1996	27,52	35,13	16,78	20,56
Consolidada/ Expansão Pós 70	Licenças 94 - 96	28,96	16,81	21,15	33,03
	Existentes em 1996	10,68	7,60	19,08	62,64
Expansão Pós 70	Licenças 94 - 96	11,49	3,68	21,46	63,37
	Existentes em 1996	35,86	11,80	21,86	30,48
Expansão Pós 70/Periurbano	Licenças 94 - 96	31,53	10,16	20,07	38,24
	Existentes em 1996	58,99	13,88	12,40	14,72
Periurbano	Licenças 94 - 96	49,00	10,67	25,17	15,16
	Existentes em 1996	74,24	12,36	7,43	5,97
Cidade Total	Licenças 94 - 96	17,67	7,69	20,48	54,16
	Existentes em 1996	38,18	16,67	18,27	26,58

Fonte: Censos do INE de 91; Recenseamento de Construção, licenças de 94 a 96

AS 16 CIDADES, FACE AO PAÍS E À EUROPA

Tal como se fez para a evolução quantitativa do alojamento e suas formas de ocupação, vale a pena confrontar as tipologias dos edifícios habitacionais das 16 cidades com as do Continente.

Quadro 15: Continente. Evolução da tipologia dos edifícios habitacionais, por n.º de alojamentos, em %, entre 1981 e 1996

Áreas	Anos	Alojamentos, por Tipologia dos Edifícios				
		Unifamiliares %	2 a 4 fogos %	5 a 9 fogos %	10 e + fogos %	Total %
Continente	Existentes em 1981	65,39	13,52	10,61	10,48	100
	Varição 81 - 91	36,16	11,16	18,4	34,28	100
	Licenças 94 - 96	32,93	6,52	15,42	45,13	100
	Existentes em 1996	57,55	12,5	12,35	17,6	100
16 Cidades Somatório	Existentes em 1981	48,91	24,93	14,54	11,62	100
	Varição 81 - 91	20,81	0,75	27,13	51,31	100
	Licenças 94 - 96	17,67	7,69	20,48	54,16	100
	Existentes em 1996	38,18	16,97	18,27	26,58	100

Da leitura do Quadro 15 e demais informação constante no *Projecto Praxis XXI/PSCH/AUR/141/96 – A Transformação Física e o Sistema de Planeamento das Cidades Médias Portuguesas*, poder-se-á concluir, relativamente ao Continente:

- Em 1981: predomínio dos edifícios unifamiliares (que representavam 65% dos alojamentos e quase 90% dos edifícios); os edifícios com mais de 5 fogos albergavam 20% do total do alojamento, sendo de salientar que apenas tinham expressão na Área Metropolitana de Lisboa, onde se situavam 76% destes edifícios.
- Entre 1981 e 1996: constrói-se cada vez mais em altura, edifícios de grande dimensão, sendo que quase 40% dos novos alojamentos ocorrem em edifícios com 10 e mais fogos e 5 e mais pisos; continua a construir-se habitação unifamiliar, podendo-se intuir, pela evolução do número de pisos, que corresponde, quase toda, a vivendas de volume cada vez maior.

Comparando o Continente com as 16 Cidades Médias, pode encontrar-se alguma similitude, mas destacam-se, nestas, o domínio da construção de edifícios de grande dimensão, ainda superior ao do Continente, e o quase não se terem construído, nos anos 80, edifícios plurifamiliares de pequena dimensão (que antes tinham peso significativo).

Este aumento crescente e avassalador – de edifícios de grande dimensão – numa época em que o crescimento populacional das cidades é relativamente pequeno, mostra bem o predomínio da lógica da

valorização fundiária (um mercado comandado pela oferta, apesar de pouco desejado pela procura), sendo também revelador da permissividade da administração urbanística portuguesa durante as últimas décadas.

Compare-se, agora, a situação de Portugal com a de outros países da União Europeia.

Os dados a que se teve acesso sobre a caracterização tipológica do alojamento (ver Quadro 17), são relativos aos ocupados por famílias residentes, não englobam os 15 países e apenas consideram *moradias independentes* e *apartamentos*. Neste último grupo - dos apartamentos - incluem-se pequenos e grandes edifícios, o que limita as conclusões possíveis.

Já se referiu que muitos estudos atestam grande procura de moradias independentes e o conhecimento empírico confirma-nos existir essa vontade em muitas famílias.

Mas os números provam-nos que tal desejo maioritário, a existir, não é correspondido pela oferta. A leitura do Quadro 17 leva-nos a crer que, bem ao contrário, no que respeita ao alojamento ocupado por agregados residentes, está globalmente a aumentar a percentagem de *apartamentos* e a diminuir a percentagem de *moradias independentes*.

De salientar que tal ocorre num quadro de grande mobilidade e dispersão, em que a ocupação urbana se estende a territórios muito vastos. As maiores densidades, que se poderão associar aos blocos de apartamentos, não poderão pois ser explicadas por uma prática de concentração.

Tendo o período seguinte à Segunda Guerra Mundial sido dominado pela construção de blocos modernistas de habitação colectiva, verificou-se uma inversão, a partir dos anos 70, sobretudo nos países do norte europeu, com a predominância da construção unifamiliar (ver Quadro 16).

Em França, por exemplo, o ano de 76 marca a inversão. As licenças concedidas para construção individual foram 47% do total em 1975 e já 62% em 1977. Neste país, nos anos 70, a quase totalidade do crescimento demográfico ocorreu já nos concelhos periurbanos, muitas vezes fora das cidades planeadas, apesar de $\frac{2}{3}$ da construção nova, numa linha de inércia, ter ocorrido ainda nas zonas demograficamente estáveis⁴⁴.

Em estudo relativo às cidades francesas de Marseille, Lille, Toulouse, Grenoble, Rennes e Angers chega-se a conclusões semelhantes. Com diferenças de cidade para cidade, poderá dizer-se que a construção diminuiu muito, para cerca de $\frac{1}{3}$, entre os primeiras metades dos anos 60 e 80, e que o alojamento unifamiliar licenciado aumentou dos 10% para os 40%⁴⁵.

⁴⁴ Mayoux, Jacques, 1979, p. 22 e 23

⁴⁵ Ballain, R., et al, 1990, pp. 40 e 41

Quadro 16: União Europeia. Produção da alojamento unifamiliar, em %, nos anos 70 ⁴⁶

Países	% Alojamento Unifamiliares	Ano de Referência
Inglaterra; País de Gales; Países Baixos	75	1975
Alemanha	44	1971
Suécia	63	1975
Bélgica	65	1973
Itália	27	1973
França	47	1975

Neste momento, com diferenças de país para país, a tendência parece ser outra vez a contrária, a do aumento da construção de apartamentos.

Nalguns países onde o planeamento é eficaz, poderá explicar-se e articular-se esse facto com a opção governamental de concentrar a construção de novo alojamento no interior das cidades, aproveitando interstícios e espaços subocupados, através da renovação urbana. É o que se passa nomeadamente na Holanda, aliás em conformidade com o próprio mercado, onde se verifica uma crescente procura do centro da cidade para residir ⁴⁷.

Mas, se se articular tal facto com cidades cada vez mais dispersas e fragmentadas e com a convicção de que um número maioritário de famílias aspira à aquisição de uma moradia, a explicação parece ser a de um mercado em grande parte dominado pela oferta ou, o mesmo é dizer, pela procura de máxima valorização fundiária. A atitude neoliberal, desregulamentadora e permissiva, permite que tal aconteça.

De qualquer forma há que salientar as diferenças radicais de país para país e que realçar um aspecto curioso, o de aparentemente se tender à nivelação, sendo de colocar de a hipótese da actual relação oferta/procura induzir à diversidade.

Por volta de 1990 a percentagem de alojamentos em *moradias independentes* era de cerca de 80% na Irlanda e no Reino Unido e abaixo dos 40% em Espanha e na Itália. Mas a explicação geográfico/cultural que estes dois grupos induzem não é extensível à generalidade dos países. Por exemplo, nos vizinhos França, Alemanha e Bélgica ronda os 60%, 38% e 80%, respectivamente. Também Portugal se afasta muito da situação de Espanha e de Itália.

Analisando as dinâmicas actuais - construção em curso – detecta-se então uma tendência global no sentido da nivelação.

⁴⁶ Mayoux, Jacques, 1979, p. 88

⁴⁷ Geurt-Peter Keers, in Avril, Bertrand, et. al., 1997, pp. 81-87

Constrói-se uma grande percentagem de *apartamentos* nos países com muitas moradias. Entre 1988 e 1994 estas diminuíram muito na Bélgica (dos 85% para os 75%), na Holanda (dos 76% para os 59%), na França (de 62% para os 55%), e também em Portugal (dos 73% para os 63%).

Ao contrário, as moradias aumentaram consideravelmente na Itália (de 24% para 32%). E aumentaram um pouco na Alemanha (de 37% para 38%) e na Grécia (de 45% para 46%).

Neste cenário, Portugal segue a tendência. Com grande dominância, até há pouco tempo, de moradias, assiste-se hoje à construção de plurifamiliares que aqui, conforme dados atrás referidos, se sabe integrarem sobretudo edifícios de grande dimensão.

Quadro 17: União Europeia. Tipologia dos alojamentos ocupados por agregados residentes, em %, em 1988 e 1994

Países	1988			1994			Var. 94/88		
	Moradias Independentes	Apartamentos	Total	Moradias Independentes	Apartamentos	Total ⁴⁸	Moradias Independentes	Apartamentos	Total
Bélgica	85,0	15,0	100,0	75,0 80,1 50,0	22,0 23,5* 45,0	100,0 106,8 100,0	-4,9	8,5	6,8
Dinamarca	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Alemanha	37,0	63,0	100,0	38,0 41,2	60,0 65,1*	100,0 108,5	4,2	2,1	8,5
Grécia	45,0	55,0	100,0	46,0 49,4	53,0 56,9*	100,0 107,3	4,4	1,9	7,3
Espanha	:	:	:	37,0 :	63,0 :	100,0 :	:	:	:
França	62,0	38,0	100,0	55,0 59,5	44,0 47,6*	100,0 108,1	-2,5	9,6	8,1
Irlanda	:	:	:	91,0 :	7,0 :	100,0 :	:	:	:
Itália	24,0	70,0	100,0	32,0 33,6	62,0 65,1*	100,0 105,0	9,6	-4,9	5,0
Luxemburgo	81,0	19,0	100,0	63,0 71,2	35,0 39,5*	100,0 112,9	-9,8	20,5	12,9
Holanda	76,0	21,0	100,0	59,0 64,5	35,0 38,3*	100,0 109,3	-11,5	17,3	9,3
Áustria	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Portugal	73,0	25,0	100,0	62,0 64,7	35,0 36,5*	100,0 104,4	-8,3	11,5	4,4
Finlândia	57,0	43,0	:	:	:	:	:	:	:
Suécia	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Reino Unido	:	:	:	80,0 :	19,0 :	100,0 :	:	:	:
Média não ponderada ⁴⁹	57,4	41,0	100,0	56,1	47,6	107,1	-1,3	6,6	7,1

Fonte: Eurostat Anuário 1997

⁴⁸ Este total inclui, também, a rubrica *outros*

* % Agregados 94, em função dos Agregados existentes em 88 = 100,0 + Var. 96/86 dos Agregados (ver Quadro 13) * 0,6

⁴⁹ Média não ponderada, excluindo os países de que não se dispõe de todos os dados (Dinamarca, Espanha, Irlanda, Áustria, Suécia e Reino Unido) e o Luxemburgo, pela sua pequena dimensão.

2.2 EXPRESSÃO TERRITORIAL, EXISTENTE E PLANEADA

Procurar-se-á, aqui, observar a expressão territorial, física, de 16 cidades portuguesas.

Analisar-se-ão, para o efeito, ortofotomapas correspondentes a voos de 1995, numa perspectiva concentração/dispersão e tentando reconhecer, em cada cidade, uma qualquer forma tipificável.

Aveiro, Coimbra e Évora serão observadas em mais pormenor. Será assinalado, nos respectivos ortofotomapas, o crescimento ocorrido nos últimos 20 anos (aproximadamente) e, com base em observação directa, concluir sobre a sua localização, os novos elementos estruturantes, e as características morfo-tipológicos das diferentes áreas de crescimento.

Analisar-se-ão, também, as propostas territoriais dos respectivos 16 PDM's, nomeadamente quanto às suas admissibilidades construtivas, elementos estruturantes e atitude perante as diferentes partes da cidade e do seu espaço envolvente.

2.2.1 EXPRESSÃO TERRITORIAL, GLOBAL, DE 16 CIDADES

Poderão observar-se, em Anexo, ortofotomapas (de 1995) das 16 cidades capitais de distrito, nosso objecto de estudo. Tais imagens permitem-nos uma análise a uma escala macro, procurando o que denominamos "expressão territorial global" de cada uma das cidades.

Um simples folhear permite-nos verificar as enormes diferenças que existem entre elas e, desde logo, uma diferença básica, associada aos velhos conceitos de povoamento concentrado e disperso. As cidades do Sul (Setúbal, Portalegre, Évora, Beja, Faro) e mais interiores (Bragança, Castelo Branco, Guarda) poderão, ainda hoje, ser consideradas concentradas. As outras oito exibem, para além de um núcleo concentrado de menor ou maior dimensão, extensas áreas de povoamento disperso.

Entre as cidades de cada um destes dois grupos e ainda numa perspectiva concentração/ dispersão poderão assinalar-se bastantes diferenças.

Dentro do primeiro grupo:

- Beja, Faro, Portalegre e Setúbal são claramente concentradas. Não obstante, pode observar-se um segundo núcleo urbano em crescimento a poente da Faro concentrado e separado desta pela Ria, um

bairro mais distanciado que ocorre ao sul de Portalegre e alguma construção dispersa de baixa densidade, nas envolventes de Faro e até de Setúbal.

- Bragança, Castelo Branco, Guarda e Évora poderão ser consideradas relativamente concentradas. Bragança e Guarda são muito determinadas pela topografia, estendo-se pelas áreas mais favoráveis; embora a construção seja concentrada, formam blocos relativamente isolados entre si, por espaços ainda agrícolas e de fortes declives. Castelo Branco, fundamentalmente concentrado, apresenta núcleos ainda separados e alguma construção dispersa, que poderão tender à concentração. Évora corresponde a um somatório de bairros autónomos, com uma dinâmica de concentração, mas ainda com grandes espaços agrícolas intercalares.

Dentro do segundo grupo:

- Braga, Aveiro, Coimbra, e até Viana do Castelo exibem, cada uma delas, duas cidades bem distintas, uma concentrada/continua e outra de construção dispersa.
- Em Viseu e Leiria, onde existem também estas duas formas de cidade, a separação entre elas não é tão evidente. São cidades com um núcleo central concentrado e que se expandem, com uma densidade decrescente.
- Santarém e Vila Real, analisadas a esta escala macro, surgem como cidades constituídas por um somatório de diversos aglomerados, de densidade variável, sendo um deles a *cidade continua*; entre eles, espaços agrícolas, florestais, ou simplesmente expectantes, de dimensão variável, mais ou menos determinados pela topografia e articulados por uma rede viária com construção marginal.

Olhe-se agora para estas *cidades globais* noutra perspectiva, tentando reconhecer-lhes uma forma de referência, radioconcêntrica, de malha ortogonal, linear, ou qualquer outra tipificável.

O padrão radioconcêntrico é muito claro em Beja, Évora e Viseu, ocorrendo portanto tanto numa cidade fortemente concentrada (Beja), como noutra bastante dispersa (Viseu). De forma menos visível, ocorre também em Leiria, já que eixos de construção dispersa, por vezes formando núcleos, confluem na *cidade continua*, vindos de todas as direcções. Este era (e ainda é) uma forma típica das cidades localizadas no encontro de caminhos, não sujeitas a uma topografia envolvente muito condicionante.

Mas, curiosamente, também Faro, uma cidade do litoral, exhibe um padrão radioconcêntrico, muito acentuado pela actual via *circular*; mas, neste caso, esta forma parece decorrer do encontro de duas malhas ortogonais, paralelas as respectivas linhas de costa, como é habitual nas cidades marítimas.

As restantes cidades do litoral objecto desta análise, Viana do Castelo, Setúbal e até mesmo Aveiro apresentam, de facto, o esperado padrão ortogonal, referenciado à orientação das respectivas linhas de costa. Nas duas primeiras, essas malhas ocorrem a distâncias relativamente próximas da água. Mas em Aveiro, cidade dispersa, integra os eixos da *cidade campesina* que, paralelos entre si, afluem aos eixos Aveiro/ Esgueira, que segue a linha da Ria (terra/ água).

Ainda relativamente a Viana do Castelo, vale a pena observar a sua organização linear, ao longo de linha da costa, que acontece na *cidade contínua*, mas também nos seus prolongamentos dispersos, constituindo estes intrincados de caminhos e construção, mas todos referenciados a um eixo principal.

Nas restantes oito cidades não se afigura fácil identificar uma qualquer forma global. Poderá referir-se, relativamente à *cidade contínua* de Braga, a existência, em redor do núcleo antigo, de malhas predominantemente ortogonais de orientação diversa, que nem sempre se articulam entre si. Poderá referir-se que as áreas dispersas de Coimbra se organizem de forma predominantemente linear, para Nascente e Poente, ao longo de vias rodoviárias e ferroviárias. Poderia referir-se, em cada uma, muitas *partes* e formas pontuais. Mas, o que há a reter em todas elas, é a ausência, a esta escala de análise, de uma forma clara e referenciável.

Esta vista, de avião, de cada uma das cidades, permite uma primeira abordagem, obviamente insuficiente. Quando se defende a necessidade de explicitar, para cada cidade, uma forma global, numa perspectiva de funcionalidade mas também de legibilidade, estas deverão ser equacionadas do ponto de vista de quem circula no território urbano, o que exige uma abordagem muito mais próxima e pormenorizada.

Mesmo assim, desta insuficiente análise, já se poderão reter algumas conclusões:

- a da existência, em muitas cidades, de uma ocupação algo caótica, pouco estruturada;
- a da existência, mesmo em cidades concentradas, de muitas *partes* de cidade, de traçado diverso, por vezes estabelecendo continuidades, outras vezes rupturas; e a existência também, muitas vezes, de eixos principais que articulam essas diferentes *partes*;
- a da existência, pelo menos em oito dos dezasseis casos analisados, de uma *cidade dispersa*, para além de espaços de *cidade contínua*;
- a da grande diversidade de formas globais, entre as várias cidades, o que nos prova que o desenho de um qualquer modelo global (concreto) de organização da cidade actual terá que partir, em cada caso, da própria realidade.

2.2.2 PROPOSTAS DOS PDM's, PARA AS 16 CIDADES

Os concelhos que integram as 16 cidades em análise dispõem, todos eles, de PDM's em vigor, quase todos elaborados (ou concluídos) na primeira metade dos anos 90.

Sabe-se, através do tratamento estatístico atrás apresentado e relativo à evolução do alojamento, que as cidades sofreram um forte crescimento nos últimos vinte anos e os ortofotomapas exibem-nos, nalguns casos, extensas áreas ocupadas por construção mais ou menos dispersa.

Analisa-se, agora, os respectivos PDM's, ainda numa perspectiva genérica, mas procurando saber o que propõem quanto ao dimensionamento global da cidade e que regras estabelecem para o seu crescimento, nas áreas de expansão e para a envolvente (áreas exteriores ao perímetro urbano) e também para a transformação das áreas consolidadas.

Começa-se por procurar estimar a admissibilidade construtiva dos PDM's, traduzida em número de fogos, para a globalidade de cada concelho. Utiliza-se, para tal, estudo da DGOT, "*PDM's, Georeferenciação de Áreas Urbanas, Turísticas e Industriais*".

Nesse estudo foram digitalizados os zonamentos dos PDM's e medidas as áreas correspondentes às diversas categorias de espaços, que foram classificados, designadamente, como urbanos (subdivididos em existentes, de expansão, não diferenciados e de edificação dispersa), parques urbanos, equipamentos, turismo e indústria transformadora (estes três últimos subdivididos em existente, de expansão e não diferenciados).

Sendo que a admissibilidade construtiva do alojamento, não olhando à que poderá ocorrer nas áreas agrícolas e florestais, se concentra nas designados espaços urbanos, vale a pena salientar dois aspectos:

- Alguns PDM's não fizeram distinção entre urbanos *existentes* e de *expansão*; é em tal situação que o estudo da DGOT os classifica de "não diferenciados". Mas, mesmo nos que fizeram tal distinção, poderão observar-se critérios bastante distintos, desde os que consideraram *urbanos existentes* apenas às áreas significativamente construídas, até aqueles que incluíram em tal conceito áreas de povoamento disperso, por vezes com densidades muito baixas. Existem, pois, admissibilidades construtivas, não apenas nas áreas de *expansão urbana*, mas também nas classificadas como *existentes*. Sendo assim, apenas o seu somatório nos interessa considerar.
- De acordo com os critérios utilizados neste estudo, foram classificadas como *urbanas* todas as áreas simplesmente designadas como *aglomerado urbano* ou, quando o zonamento era mais pormenorizado (e era-o, muitas vezes), todas as zonas residenciais e terciárias, os equipamentos e zonas verdes

urbanas de pequena dimensão (à escala do PDM) que lhes eram contíguas e, ainda, os correspondentes espaços canais. Ficaram de fora os equipamentos e zonas verdes que consideraram de *dimensão significativa* e todas as zonas industriais assinaladas.

Estas áreas, medidas pela DGOT, não distinguindo já *existente* e *expansão*, são então apresentadas no Quadro seguinte, para os 16 concelhos;

Quadro 18: PDM's de 16 Concelhos. Usos do Solo

Concelhos	Área Urbana		Equipamentos		Parques Urbanos		Industria		Total	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Aveiro	2914	69,13	836	19,83	-	-	465	11,03	4215	100
Beja	577	85,99	-	-	-	-	94	14,01	671	100
Braga	3827	75,51	793	15,65	-	-	448	8,84	5068	100
Bragança	2356	88,91	125	4,72	32	1,21	137	5,17	2650	100
C. Branco	3824 ⁽¹⁾	86,61	-	-	-	-	591	13,39	4415	100
Coimbra	7020	79,13	567	6,39	289	3,26	995	11,22	8871	100
Évora	832	73,96	11	0,98	112	9,96	170	15,11	1125	100
Faro	1344	73,56	126	6,90	185	10,13	172	9,41	1827	100
Guarda	897	70,85	230	18,17	10	0,79	129	10,19	1266	100
Leiria	12666	85,19	321	2,16	202	1,36	1679	11,29	14868	100
Portalegre	1323	84,05	16	1,02	-	-	235	14,93	1574	100
Santarem	2093	82,14	192	7,54	-	-	263	10,32	2548	100
Setúbal	2594	72,66	97	2,72	99	2,77	780	21,85	3570	100
V. Castelo	5092	84,51	676	11,22	-	-	257	4,27	6025	100
V. Real	3024	88,32	228	6,66	-	-	172	5,02	3424	100
Viseu	8700	90,90	210	2,19	91	0,95	570	5,96	9571	100
Somatório dos 16	59083	82,42	4428	6,18	1020	1,42	7157	9,98	71688	100

⁽¹⁾ – Tendo-se analisado o PU de Castelo Branco, transferiram-se 125 ha de *área urbana* para *indústria*, por se ter verificado ser este o critério da DGOT, que assim teria feito se tivesse tal informação

Fonte: Georeferenciação de Áreas Urbanas, Turísticas e Industriais, D.G.O.T.D.U., 1998

Procurando conhecer o número de alojamentos admitido em cada PDM e sabendo-se que estes se concentram, sobretudo, nas *zonas residenciais*, é então necessário estimar a percentagem que estas ocupam no interior das áreas *urbanas* consideradas. Para isso, a escala do PDM é insuficiente, sendo necessário utilizar, pelo menos, a do *Plano de Urbanização*. Analisaram-se, para o efeito, os concelhos de Castelo Branco e de Évora, tendo-se concluído que as respectivas *zonas residenciais* ocupavam 72% e 75% das áreas consideradas pelo critério da DGOT. Adoptou-se, então, os 75% para o cálculo que se pretende efectuar.

Estimadas as *áreas residenciais* correspondentes aos PDM's, é então necessário conhecer as correspondentes densidades por eles estabelecidas, traduzidas em fogos/ha. Dessa análise conclui-se que, não obstante as diferenças significativas que apresentam entre si, a maior parte dos 16 PDM's consagra áreas residenciais de três tipos, agrupadas conforme as densidades, obedecendo predominantemente a valores próximos dos seguintes:

- Baixa densidade: 25 fogos/ha ; índice de utilização = 0,4
- Média densidade: 45 fogos/ha ; índice de utilização = 0,65
- Alta densidade: 70 fogos/ha ; índice de utilização = 1,0

Poder-se-á, então, para a nossa estimativa, utilizar a densidade média de 45 fogos/ha

Desprezando a possibilidade de construir em áreas agrícolas, florestais e ambientais, torna-se então possível estimar a admissibilidade construtiva dos 16 PDM's considerados, multiplicando a *área urbana* calculada pela DGOT por 0,75 e por 45 fogos/ha. Os resultados são apresentados no Quadro 19 e confrontados com o crescimento da população e do alojamento ocorrido entre 1981 e 1991.

Poder-se-á concluir que, entre 1981 e 1991, se assistiu nestes concelhos a um crescimento moderado da população (3,2%), mas a um crescimento muito grande dos alojamentos (27,8%). Seria de esperar, na altura de elaboração dos PDM's, para os anos 90 e relativamente aos anos 80, uma quebra do crescimento populacional (que de facto se verificou) e a correspondente diminuição de construção de alojamento (que não ocorreu, tendo-se mantido o ritmo construtivo). Digamos que, no máximo, teria sido de admitir um crescimento do alojamento idêntico ao da década anterior, variando de concelho para concelho, na ordem dos 25% para o somatório dos 16 concelhos. Não existindo políticas fundiárias activas, as admissibilidades construtivas teriam de ser bastante superiores ao crescimento esperado, para não estrangular a oferta, digamos três a quatro vezes maior. Seria então de esperar, para o somatório dos 16 concelhos, uma admissibilidade construtiva entre 75% a 100% dos fogos existentes.

Olhando agora para os PDM's - ver Quadro 19 - verifica-se que estes, considerados globalmente, apresentam admissibilidades construtivas 12 vezes superiores ao crescimento previsível do alojamento, abrangendo áreas que permitiriam mais do que quadruplicar a ocupação actual⁵⁰.

Há que salientar, em função dos valores a que se chegou, diferenças muito significativas entre diversos PDM's, podendo destacar-se:

⁵⁰ No estudo da DGOT também procuraram determinar a admissibilidade construtiva dos PDM's. Mas, porque não consideraram a ainda disponível nas áreas classificadas como *urbanas existentes* (algumas delas ainda, de facto, pouco ocupadas) e porque extrapolaram as densidades actuais destes espaços (muito baixas, exactamente porque incluem áreas pouco ocupadas) para as expansões, chegaram a valores muito abaixo dos aqui calculados.

- Beja, Évora, Faro, Guarda, Braga e até mesmo Setúbal, que apresentam áreas de crescimento dentro do que se considera razoável;
- Todos os outros apresentam áreas de expansão bem maiores, sendo que Castelo Branco, Leiria, Portalegre e Viseu atingem valores elevadíssimos; em Portalegre, onde os alojamentos cresceram pouco (apenas 7,5%), a admissibilidade construtiva é quase 50 vezes maior; em Viseu e Leiria é admitida uma construtibilidade 9 a 10 vezes maior do que o total de fogos existentes em 1991.

Quadro 19: PDM's de 16 Concelhos. Admissibilidade Construtiva

Concelhos	Evolução da População				Evolução do Alojamento			PDM's : Admissibilidade Edificatória			
	Censos			PDM	Censos		PDM	Área Urbana (2)	Nº Fogos		
	Nº hab. (1991)	Não Isolados 91(%)	Varição 81/91(%)	Projeções (%) (1)	Nº fogos (1991)	Varição 81/91 (%)	Projeções (%)		Total (3)	Total / fogos 91(4)	C. Admitido/ /C. 81-91(5)
AVEIRO	66444	97,9	10,22	17,7	25601	40,1	Omisso	2914	96162	3,8	7,1
BEJA	35827	94,4	-6,3	Omisso	15884	7,3	Omisso	577	19041	1,3	3,7
BRAGA	141256	99,1	12,6	Omisso	47742	50,9	Omisso	3827	126291	2,7	3,3
BRAGANÇA	33055	95,6	-6,6	1,4	15979	32,6	Omisso	2356	77748	5,1	12,6
C. BRANCO	54310	97,8	-1,1	13,4	29537	18,1	Omisso	3824	126192	4,4	18,6
Coimbra	139052	99,1	0,1	8,2	56652	28,8	Omisso	7020	231660	4,1	10,8
Évora	53754	92,9	4,23	15,1	22176	20,4	Omisso	832	27456	1,6(6)	2,9
Faro	50761	86,3	12,5	8,8	24355	36,3	Omisso	1344	44352	2,1	3,1
Guarda	38765	90,0	-4,0	4,5	21533	21,5	Omisso	897	29601	1,5	2,4
Leiria	102762	98,0	6,5	7,4	43514	35,2	Omisso	12666	417978	9,8	25,0
Portalegre	26111	84,4	-4,4	Omisso	11145	7,5	Omisso	1323	43659	4,6	48,4
Santarem	62621	96,7	-0,4	5,2	26502	11,8	Omisso	2093	69069	2,7	14,3
Setúbal	103634	98,4	0,05	Omisso	42661	23,8	Omisso	2594	85602	2,0	4,4
V. Castelo	83095	96,0	2,6	Omisso	33491	37,2	Omisso	5092	168036	5,2	11,3
V. Real	46300	95,4	-0,01	Omisso	18902	24,7	Omisso	3024	99792	5,5	18,4
Viseu	83601	98,1	0,4	Omisso	33080	25,7	Omisso	8700	287100	8,8	30,6
Somatório dos 16	1121348	96,9	3,2	-	470745	27,8	-	59207	1949739	4,3	11,8

(1) - Projeções para uma década: a dos anos 90, (na generalidade dos casos); a dos anos 80, no caso de Évora. Sendo que, por vezes, as projeções dos PDM são relativas a maior período de tempo, o n.º indicado foi calculado para a hipótese de crescimento contínuo.

(2) - Do estudo da DGOT.

(3) - Admitiu-se um valor de 33 fogos por ha de *área urbana* (? $0,75 * 45$ fogos/ ha)

(4) - Consideraram-se *fogos 91* os recenseados no Censo 91 multiplicados pela % de *não isolados* relativa à população (partiu-se da hipótese que a população não habitando nos *lugares* do INE e os fogos não inseridos nas *áreas urbanas* dos PDM's são equivalentes).

(5) - $((\text{Total-fogos } 91^{(4)}) / \text{fogos } 91^{(4)}) / \text{Varição } 81/91 \text{ do Alojamento}$

(6) - Valores calculados sobre os valores de 1981 e crescimento entre 71 e 81, uma vez que o plano foi elaborado uma década antes.

De notar que estas admissibilidades construtivas ocorrem sem que tenham sido apresentados cálculos que as assumam e justifiquem. Alguns PDM's ainda apresentam estimativas para a população, quase sempre acima do crescimento que de facto veio a ocorrer. Mas nenhum dos 16 PDM's apresenta contas relativas a um previsível crescimento do alojamento (alguns, poucos, procuram quantificar carências, o que corresponde a um número inferior, dado o actual desfasamento entre crescimento das famílias e crescimento dos alojamentos). E, sobretudo, nenhum confronta, explicitamente, tal crescimento com o dimensionamento das áreas que abre à construção.

Estes cálculos são relativos à totalidade das áreas dos 16 concelhos. Quanto às cidades, poderá observar-se a dimensão das áreas de expansão, previstas pelos PDM's, através dos ortofotomapas das páginas 288 a 319, nos quais se assinalaram os respectivos *perímetros urbanos*, alguns dos quais se prolongam para além da imagem. Há que referir que as linhas indicadoras de tais perímetros nem sempre coincidem exactamente com alguns dos assinalados nos respectivos PDM's. Houve que encontrar um critério comum para todos eles, e esse foi o de integrar no perímetro urbano todas as áreas urbano/urbanizáveis (residenciais e terciárias), equipamentos e zonas industriais que lhes fossem contínuas; das *zonas verdes*, incluíram-se os *parques urbanos* e as interiores ao conjunto, excluindo as envolventes, designadas por *zonas verdes de protecção* ou outro nome idêntico, quando se depreendia que não lhes era perspectivada nenhuma função urbana, limitando-se a ser *non aedificandi*.

Poder-se-iam ter feito contas sobre estas áreas, mas as imagens são suficientemente explícitas.

Algumas cidades admitem expansões que, de acordo com o nosso critério anterior, se afirmam razoáveis nomeadamente: Beja, Bragança, Évora, Guarda, Faro e Setúbal.

Mas outras exibem áreas alargadíssimas, que permitiriam multiplicar por muito a cidade existente. São sobretudo os casos de: Viseu, Portalegre, Santarém, Braga, Leiria, Aveiro, Coimbra.

Poderá reparar-se que a totalidade das cidades que apresentam um crescimento disperso, tenderam a incluir tal ocupação, pelo menos a mais próxima e a mais densa, dentro dos perímetros urbanos, incluindo nele todas (ou quase todas) as áreas que lhes são intercalares.

Sendo que tal crescimento vinha ocorrendo, até agora, com alguma lógica (muito primária, a de ir aproveitando os caminhos existentes, mas apesar de tudo com a lógica deles resultante, quase sempre associada à topografia e/ ou à propriedade), o facto dos PDM's considerarem urbanizáveis as áreas que lhes são intercalares irá inevitavelmente gerar novas apetências e novas dinâmicas, que os PDM's não indicam como deverão ser enquadradas, numa perspectiva formal e funcional, pelo que tal classificação, só por si, poderá estimular uma ocupação ainda mais caótica.

Mas não são apenas estas cidades, que integram uma parte dispersa, a exibirem grandes áreas de expansão. O mesmo se poderá dizer de cidades actualmente concentradas, como sejam Castelo Branco e Portalegre. Esperemos que não sejam os PDM's a induzir, nestes casos, a dispersão até agora não ocorrida.

De referir que alguns PDM's, nomeadamente o de Viseu, fazem depender a urbanização da elaboração de prévio plano de pormenor, de iniciativa municipal, o que poderá ser utilizado para colocar alguma ordem em tão grande e injustificada admissibilidade.

Mas o que importa, genericamente, reter, é a grande abertura à construção, em grande número de cidades, e que tal abertura, longe de ordenar a construção, a poderá vir a dispersar ainda mais, tal como poderá contribuir para uma súbita valorização fundiária de terrenos que, até agora, mal se perspectivavam nesse sentido.

O que se afirma não decorre apenas destas áreas, numerosas, surgirem na *planta de zonamento* como integrando o *perímetro urbano*, mas sobretudo das regras de ocupação que, no *regulamento*, para elas são estabelecidas.

De um modo geral pode referir-se que a maior parte dos PDM's não prevê regras específicas para essas áreas, não as condicionando especialmente à programação de infraestruturas ou soluções de conjunto, apenas as afectando ao cumprimento de alguns indicadores urbanísticos, quase sempre quantitativos.

Falemos, então, das regras estabelecidas nos 16 PDM's para as correspondentes **áreas de expansão**. O quadro seguinte apresenta, sobre tais regras, alguma informação.

Comece-se pela questão que estava a ser abordada: será que os PDM's impõem algumas condições prévias ao loteamento e/ ou edificação? Uns não, outros sim, sendo de referir:

- Os casos de Bragança e Faro, que impõem uma área mínima para lotear: em Bragança terá de compreender a totalidade do espaço delimitado por caminhos; em Faro terá que garantir a articulação com o tecido consolidado e ter uma área superior a 0,5 ha (em espaço urbano) e a 1 ha (em espaço urbanizável). Além disso, Faro *empurra* para Plano de Pormenor, sem o qual o índice de utilização é muito menor.
- O caso de Viseu, que condiciona todo o loteamento a plano de pormenor; o mesmo faz Castelo Branco, mas apenas para as zonas industriais.
- O caso de Coimbra, que condiciona, quando necessário, edificação e loteamentos a "estudo de conjunto, que garanta uma solução urbanística adequada ao local". O mesmo faz Évora que impõe, ainda, que a edificação seja precedida de loteamento, salvo situações em que tal se demonstre desnecessário.

Quadro 20: PDM's dos 16 Concelhos. Regras relativas às áreas de expansão habitacional

	Aveiro	Beja	Braga	Bragança	C. Branco ⁽¹⁾	Coimbra	Évora ⁽²⁾	Faro ⁽³⁾	Guarda	Leiria	Portalegre	Santarém	Setúbal	V. Castelo	Vila Real	Viseu ⁽¹⁾
Condições prévias para lotear/ edificar	-	-	-	X	-	X	X	X	-	-	X	-	-	X	X	X
Espaço Público																
Vias e Passeios	-	-	X	-	-	-	X	X	-	-	-	-	X	-	-	-
Estacionamento	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Espaços Verdes e Equipamentos Colectivos	-	-	X	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Indicadores relativos a Urbanização/ Edificação																
Maior Densidade																
Fogos/ ha	-	265	265	-	250/ 70	-	50 a 60	270	265	<65	-	260	270	266	-	260/ 100
Iu	21	-	21	-	20,6/ 1	<0,9	0,7 a 0,8	20,6	-	21,4	-	20,7	20,7	20,8	21,2	21/ 1,5
Io	-	-	-	-	20,3/ 0,4	-	-	-	-	-	-	20,3	-	-	-	-
Pisos/Cércea	-	23	-	-	27	27	4	-	-	28	-	26	225m	-	27	22/ 6
Profundidade	215/30	-	-	215	215/20	-	-	-	-	-	-	-	-	215	215/30	-
Frente do Lote	-	-	-	-	27,5/10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Superfície do Lote	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2250	-	-	-
Tipologias do edificado ⁽⁴⁾	P	P	-	P	P	-	-	-	P	-	-	-	-	-	-	-
Média Densidade																
Fogos/ ha	-	250	245	-	230/40	-	35 a 45	240	245	250	-	243	250	243	-	240/ 50
Iu	-	20,6	20,75	-	20,4/ 0,5	20,65	0,55 a 0,6	20,4	-	20,9	20,6	20,5	20,5	20,5	20,7	20,8/ 0,9
Io	-	-	-	-	20,2/ 0,25	-	-	-	-	-	-	20,4	-	-	-	-
Pisos/Cércea	1 a 2	23	-	-	23/5	25	23/4	-	-	25	22m	24	12,5m	23	23	22/4
Profundidade	215/30	-	-	-	215/20	-	-	-	-	-	<15	-	-	-	215/30	-
Frente do Lote	-	-	-	-	27,5/10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Superfície do Lote	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2250	-	-	-
Tipologias do edificado ⁽⁴⁾	U	U	-	-	U/P	-	-	-	M	-	-	-	-	-	-	-
Menor Densidade																
Fogos/ ha	-	-	227	-	215/ 18	-	20 a 30	-	220	225	-	233	215	233	-	220/ 30
Iu	-	-	20,5	20,4	20,25/ 0,3	20,45	0,45 a 0,5	-	-	20,4	<0,3	20,5	20,3	20,3	-	20,6/ 0,7
Io	-	-	-	-	20,15	-	-	-	-	-	-	20,25	-	-	-	-
Pisos/Cércea	-	-	-	-	23	23	22/3	-	-	23	22	22	6,5m	22	-	22/ 3
Profundidade	-	-	-	-	215/30	-	-	-	-	-	215	-	-	-	-	-
Frente do Lote	-	-	-	-	27,5/10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Superfície do Lote	-	-	-	2300	-	-	-	-	-	-	-	-	2400/ 300	-	-	-
Tipologias do edificado ⁽⁴⁾	-	-	-	U	U	-	-	-	U	-	-	-	-	-	-	-
Usos																
Admite Mistura	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X
Impõe Mistura	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(1) - O PDM remete para o Plano de Urbanização. Este estabelece índices área a área, pelo que os indicadores correspondem a uma síntese.

(2) - O PDM de Évora remete para o Plano de Urbanização (PU). Utilizou-se nesta análise o PU recente, em fase de ratificação.

(3) - Com PP's estabelece índices mais altos: Maior Densidade – Iu 21,0; Média Densidade - Iu? 0,6.

(4) - Tipologias de Edifícios relevantes: U - unifamiliar; P- plurifamiliar; M - mistos.

No que respeita ao espaço público:

- A quase totalidade dos PDM's é omissa relativamente ao dimensionamento de vias e passeios, aplicando-se portanto, nesse domínio, a Portaria 1182/92. Apenas Braga, Faro e Évora definem perfis tipo.
- Todos os PDM's estabelecem regras para o estacionamento, reflectindo as preocupações que actualmente este constitui. Mas é de referir que os critérios adoptados são por vezes inferiores ao dimensionamento da Portaria. Domina o 1,5 lugares/ fogo, mas diversos PDM's impõem apenas 1 lugar; só o recente Plano de Urbanização de Évora estabelece 1,75. Para comércio e serviços os valores variam entre 1 lugar/ 20 m² de abc e 1lugar/ 80 m² abc Para a industria, entre 1lugar/ 50 m² de abc e 1lugar/ 200 m² de ab.

O grande avanço, relativamente à Portaria, consiste na preocupação de fixar um mínimo de estacionamento público, enquanto que naquela apenas consta o global; mas tal só ocorre em cerca de metade dos PDM's.

- Quanto ao dimensionamento relativo aos espaços verdes e de utilização colectiva, quase todos os PDM's são omissos, exceptuando o de Braga que, curiosamente, fixa valores abaixo da Portaria 1182/92. De referir, em sentido contrário, o caso de Évora (mas trata-se do recente Plano de Urbanização), que fixa áreas de cedência para as infraestruturas gerais; disso se falará noutro local, ao abordar a política fundiária.

Sobre os indicadores urbanísticos utilizados relativos a lotes privados e correspondente edificação poderão identificar-se dois grupos de PDM's:

- O primeiro, maioritário, abrange 13 dos 16 PDM's, os quais estabelecem índices quantitativos para toda a área de expansão urbana: apenas índice de utilização (Coimbra, Vila Real); apenas n.º de fogos (Guarda); ou os dois simultaneamente (nas restantes 10 cidades). Utilizam, também, algumas vezes, o índice de ocupação e o número de pisos (ou cércea).
- No segundo grupo encontramos PDM's que, relativamente a uma parte do perímetro (cidade), estabelecem regras muito genéricas:
 - o de Aveiro estabelece tipologias dominantes, (plurifamiliar e unifamiliar) acrescentando um índice de utilização às primeiras e um máximo de dois pisos para a segunda;
 - o de Bragança estabelece as mesmas duas tipologias dominantes, deixando as primeiras sem qualquer regra e submetendo as segundas a um índice de utilização (?0,4) e a uma dimensão do lote (? 300 m²);
 - o de Portalegre estabelece regras idênticas às do primeiro grupo para áreas de média e baixa densidade e é totalmente omissa relativamente as densidades mais altas.

Poderá referir-se o caso de Évora (mas trata-se de Plano de Urbanização e não de PDM) que, para além dos indicadores quantitativos, estabelece, para muitas zonas, programas urbanísticos sobre as soluções morfológicas a adoptar, orientando o desenho urbano.

No que se refere aos usos dentro das áreas urbanas pode notar-se que todos os PDM's admitem a mistura funcional, através de enunciado do tipo: "usos predominantemente habitacionais, admitindo-se comércio retalhista, escritórios, serviços, hotelaria e indústria compatível". Parecem estar assumidos, portanto, os inconvenientes que actualmente se apontam às zonas monofuncionais. Mas apenas Évora (Plano de Urbanização) vai mais longe, impondo em todas as áreas uma percentagem mínima de área bruta de construção a afectar a funções não habitacionais (entre os 5% e os 15%, superior nas zonas de maior densidade).

Olhe-se agora para as propostas dos PDM's relativas à área **envolvente das cidades**, exteriores aos perímetros urbanos assinalados.

Poder-se-ão encontrar, em tal envolvente, áreas agrícolas e florestais, vias mais ou menos ladeadas de construção, pequenos aglomerados, áreas de construção dispersa. Procurou conhecer-se o que propõem os PDM's relativamente a cada uma destas ocorrências.

Para a generalidade das **áreas rurais**, a totalidade dos PDM's admite construção condicionada a uma dimensão máxima, que poderá ser estabelecida por regulamentação diversa, distinguindo ou não entre espaços agrícolas, florestais e naturais e entre áreas mais ou menos condicionadas.

São utilizadas sobretudo as seguintes regras, relativas à construção de habitação:

- Dimensão mínima de parcela para a qual a construção é admitida. É frequente o 0,5 ha e o 1 ha; por vezes são admitidas áreas menores, de 3000 m² e até de 2000 m² (casos de Santarém, Viseu e Beja); noutros casos e para algumas áreas, sobretudo florestais ou naturais, são impostas parcelas bem maiores, de 2,5 ha (Portalegre) e de 5 ha (Bragança).
- Admissão, apenas, de habitação unifamiliar: casos de Aveiro e Guarda, que não utilizam índices quantitativos, mas também de outros, que utilizam esta disposição como complementar.
- Área bruta de construção máxima, dominando os valores entre os 200 m² e os 400 m².
- Índice de utilização, cujos valores mais habituais se encontram entre 0,04 e 0,06. Apenas em Setúbal são utilizadas índices muito menores, explicáveis pela presença do Parque Natural da Arrábida.
- Número máximo de pisos, 2 em todos os casos, excepto em Setúbal (? 4m).

Muitos dos PDM's prevêem, também, a possibilidade de instalar nestas áreas edifícios destinados a equipamentos, turismo e indústria ou armazéns, estabelecendo para o efeito índices diferentes, quase sempre maiores, na ordem de 0,1. Mas, neste aspecto, as diferenças entre PDM's são assinaláveis.

Quadro 21 – PDM's de 16 Concelhos. Regras para as áreas rurais, envolventes da cidade

	Habitação						Outros Usos (Equipamentos / Indústria)			
	Parcela (ha)	Tipologia	Iu (2)	abc ⁽³⁾ (m2)	N.º Pisos	Frente (m)	Parcela (ha)	Iu	abc ⁽³⁾ (m2)	N.º Pisos
Aveiro	? 0,5	Unifamiliar								
Beja	? 0,2		? 0,04 / 0,08	? 200			? 0,5	? 0,15 / 0,2		
Braga	? 1		? 0,04				? 1			
Bragança	? UMC ⁽¹⁾ / 5			? 300	? 2		? 3/7	? 0,01 / 0,2		
C. Branco				? 300	? 2			? 0,05 / 0,1	? 2000	
Coimbra	? 0,5			? 250	? 2			? 0,1		? 2
Évora ⁽⁴⁾	? 1 / 2,5		? 0,03	? 750	1 a 2		? 1 / 2,5	? 0,1		1 a 2
Faro			? 0,05	? 200	? 2		? 2	? 0,04 / 0,3		
Guarda	? 0,5	Unifamiliar					? 0,5			
Leiria	? 0,5 / 1			? 250	? 2			? 0,1		? 2
Portalegre	? 2,5		? 0,02		? 2		? 3	? 0,02 / 0,03		? 2
Santarém	? UMC ⁽¹⁾ / 0,3	Unifamiliar		? 200 / 300	1 a 2					
Setúbal			? 0,04 / 0,06	? 350 / 2400	? 1			? 0,1	? 2400	
V. Castelo		Unifamiliar		? 200	? 1			? 0,03		
Vila Real	? 0,4 / 2	Unifamiliar	? 0,02 / 0,06		? 2	? 20	? 0,8 / 2	? 0,01 / 0,06		? 2
Viseu	? 0,25 / 1,5		? 0,05 / 0,2	? 350 / 750	? 2		? 1,5 / 2	? 0,035 / 0,075		? 2

(1) UMC – Unidade Mínima de Cultura, fixada pela portaria n.º 202/70, Diário da República n.º 93, 1ª Série.

(2) Iu – Índice de Utilização.

(3) abc – Área Bruta de Construção

(4) Proposta de PDM, em discussão pública. Os índices assinalados referem-se a áreas de "pequena propriedade". Para as áreas de "grande propriedade" aplicam-se: parcela ? 25 ha (salvo propriedades já constituídas de áreas ? 2,5 ha); Iu ? 0,01 (para habitação); 0,02 para equipamentos.

Sobre os **aglomerados** não há muito a dizer, apenas que para eles são frequentemente estabelecidos índices urbanísticos idênticos às zonas menos densas da cidade, ou até um pouco mais baixos, com frequentes referências à habitação unifamiliar e a índices de utilização à volta de 0,4.

Os **eixos marginados de construção** que existem à volta de muitas cidades, com especial expressão em Aveiro, Braga, Coimbra, Leiria, Vila Real, Viana do Castelo e Viseu, são classificados pela generalidade dos PDM's como urbanos ou urbanizáveis. Por vezes são integrados em aglomerados, outras vezes estabelecem manchas longitudinais ao longo das vias, mas sem lhes serem atribuídas regras especiais, distintas dos outros espaços urbano/urbanizáveis.

Quando a densidade construtiva é já menor, interrompe-se então este zonamento e passam a agrícola/florestais, também sem regras distintas das aplicáveis nestas áreas. Nalguns casos, menos frequentes, são assumidos como conjuntos de baixa densidade, de que à frente se falará.

De referir o caso de Coimbra onde é criada a figura de "núcleos - zonas residenciais onde se considera necessário assegurar um crescimento prioritariamente orientado para a consolidação das vias já existentes", sendo estabelecido que o licenciamento (de loteamentos ou edificações) deverá incidir apenas nas faixas confinantes à via pública existente (salvo soluções de conjunto previamente aprovadas) e um índice baixo (0,35), articulado com a impossibilidade de construir em qualquer propriedade, mesmo que a lotear, uma Ab maior que 700m².

Considerem-se, por último, as **áreas de construção dispersa** e vejamos como os PDM's em análise as enquadram e orientam.

No âmbito da legislação em vigor, apenas se afirmam possíveis três atitudes:

- assumi-las como agrícola-florestais e atribuir-lhes uma admissibilidade construtiva consentânea com a dimensão da propriedade existente;
- assumi-las como áreas urbanas específicas de muito baixa densidade;
- integrá-las em perímetros urbanos, procurando a sua densificação.

Esqueçamos a última, já que acaba por não corresponder a um tratamento especial.

A primeira poder-se-á considerar que está consagrada em metade dos 16 PDM's, todos os que admitem habitação em parcelas de área ? 0,5 ha. Mas, entre eles, poderão referir-se casos em que este povoamento é assumido de forma mais explícita, nomeadamente:

- o de Portalegre, que prevê áreas de "povoamento disperso em espaços agrícolas e florestais" e que nelas admite construção em parcelas de 3000m², com índice de utilização 0,07;
- o de Setúbal que, estabelecendo para a generalidade das áreas agrícolas e florestais índices construtivos muito baixos, refere a existência de "Áreas Para-Urbanas", onde admite construção com índice de utilização 0,04 e abc ? 400 m².

De referir, ainda, uma regra invulgar adoptada por Leiria, ao estabelecer possibilidade construtiva na faixa dos 80 metros envolvente ao perímetro urbano, com um índice 0,2, mas não admitindo loteamento. Tal

solução é defendida como constituindo uma “transição ou amortecimento entre usos urbanos e agro-florestais”.

Considerem-se agora os casos em que os PDM's adoptam a segunda solução, a de assumir estas áreas de povoamento disperso como áreas urbanas específicas, de muito baixa densidade.

Tais soluções são pouco frequentes e correspondem a realidades bastantes diferenciadas entre si, podendo-se referir as seguintes:

- Grandes áreas de habitat disperso.

É o caso de Viana do Castelo, que considerando situações deste tipo, lineares ou nucleadas mas ainda sem malha urbana, as considera como urbanizáveis, com um $iu \approx 0,15$.

- Pequenas áreas concentradas de povoamento disperso, de origem rural ou loteamentos clandestinos, que se pretendem recuperar.

É o caso de Castelo Branco e de Faro, que sujeitam estas áreas a Plano de Pormenor; o primeiro estabelece $iu \approx 0,3$ e densidade ≈ 10 fogos/ha; o segundo fixa $iu \approx 0,4$, lotes $\approx 500m^2$ e número de fogos entre 10 a 20 / ha, o que revela a vontade de densificar.

É o caso também de uma zona em Santarém, onde é imposto um índice muito baixo, $\approx 0,2$

- Eixos de construção dispersa.

É o caso da Guarda, que os denomina "*Zonas de Construção Condicionada*" - destinadas a fazer a transição entre solo urbano e o rural", impondo habitação exclusivamente unifamiliar, em parcelas $\approx 1400m^2$, frente do lote ≈ 30 metros, e exigindo infraestruturas individuais.

Também é o caso de Aveiro, que classifica como urbano a generalidade dos eixos marginados de construção, mas que estabelece indicadores especiais para os sujeitos a servidões: lotes $\approx 750m^2$ e frente do lote $\approx 15m$.

Há que não esquecer que estas regras constituem a excepção, aplicam-se a poucos casos e a áreas pequenas (salvo Viana do Castelo). O mais habitual é que, perante situações de povoamento disperso, estas não gozem de solução específica, sendo simplesmente classificadas como urbanos/urbanizáveis ou como agrícola/florestais.

Além disso, mesmo estes casos de excepção são quase sempre omissos quanto ao nível de infraestruturas a prever e sobre quem por elas se responsabiliza. Nas *zonas de construção condicionada* da Guarda são previstas infraestruturas individuais para lotes que poderão ter 15 metros de frente, o que se afigura discutível. Como será nos outros casos?

Poderá referir-se, como tentativa para encontrar solução para estas questões, uma proposta para a área de *quintinhas* de 0,5 ha existentes na área envolvente de Évora (revisão do PDM, em fase de apreciação), que denomina tais ocorrências de “áreas urbano-rurais”, estabelecendo que:

? As propriedades se poderão manter como rurais, sendo que nesse caso será admitida a construção em parcelas ? 0,5 ha, com índice ? 0,04, devendo as infraestruturas ser resolvidas por sistemas autónomos.

? As propriedades poderão ser urbanizadas, sendo que nesse caso e relativamente à infraestrutura:

- cada processo de urbanização deverá integrar a construção de vias e infraestruturas com um mínimo de 300 metros lineares, para além das respectivas ligações às redes públicas;
- as infraestruturas mínimas a realizar deverão ser: rede de água; rede eléctrica de baixa tensão e iluminação pública aéreas; vias pavimentadas com o mínimo de 6 m de largura acrescidas de valetas e de alargamentos no local de entradas dos lotes, com o mínimo de 30 m²;
- estas infraestruturas são da responsabilidade dos proprietários interessados que, para a sua realização, se deverão, quando necessário, associar entre si;
- se os proprietários se associarem poderão, se o desejarem, estabelecer contrato com o município, pelo qual:
 - lhes será entregue a gestão e conservação das infraestruturas realizadas;
 - o município participará nos custos das infraestruturas, à medida que for recebendo as taxas urbanísticas correspondentes ao licenciamento de construções de “não associados” que venham a utilizar as infraestruturas realizadas pela Associação.

Quanto à solução urbanística e parcelamento:

- cada lote deverá ter uma área não inferior a 1650 m² e uma frente maior ou igual a 25 m;
- poderá ser previsto, em cada urbanização, um espaço público de gaveto, com área não inferior a 1000 m², o qual deverá ser arborizado e marginado de edificação, incluindo restauração e/ou comércio diário, centro convívio ou outro equipamento e serviços de apoio à função habitacional;
- todos os lotes, salvo os referidos na alínea anterior, deverão destinar-se a habitação unifamiliar ou equipamento;
- usos limitados à habitação individual e equipamentos; índice de utilização líquido ? 0,2; edifícios de 1 piso, podendo pontualmente atingir os 2; regras para os muros de vedação.

Tal regulamentação articula uma tipologia de vivendas de grande dimensão, com o correspondente nível de serviço e a consequente responsabilização dos proprietários, que para tal se terão que associar. Trata-se de um programa exigente, experimental, havendo que esperar para ver os resultados.

Considerem-se agora as propostas dos 16 PDM's relativas às **áreas consolidadas**:

- Quase todos os PDM's assumem um respeito genérico pela ocupação existente, sobretudo para os designados "centros históricos", exprimindo tal respeito:
 - por recomendação do tipo "os edifícios deverão ser conservados e recuperados, apenas sendo admitida demolição em casos de ruína ou de manutenção inconveniente, por razões urbanísticas ou económicas" (em 13 dos 16 PDM's);
 - pela imposição, genérica, de que as edificações a construir de novo ou a reconstruir devem obedecer ao volume e morfologia da *envolvente* (em 5 PDM's);
 - pela imposição de cérceas conforme a *moda* ou a *média* da rua em que se inserem (em 9 PDM's);
 - pela imposição de características arquitectónicas (vãos, cores, materiais,...) conforme edifícios existentes (estas quase apenas para os *centros históricos*).
- Relativamente à transformação lote a lote e para além do respeito genérico pela envolvente, referido no ponto anterior, alguns PDM's utilizam também outros indicadores:
 - índice de utilização líquido (em 6 PDM's), variando entre 0,8 e 1,2;
 - índice de ocupação líquido (apenas em Braga - 0,7 e Évora - 0,65);
 - frente mínima do lote (em 3 casos) entre 5 a 7 m; em Faro, os Serviços Municipais pretendem alterar de 7 para 5m, para uma melhor adequação à realidade;
 - profundidade máxima de construção (em 10 PDM's), variando entre os 12 e 20 m, dominando o valor de 15 m.
- Relativamente aos usos, a totalidade dos PDM's admite mistura funcional (de habitação, terciário, restauração, equipamentos e indústria compatível). Alguns deles impõem, para os *centros históricos*, a obrigatoriedade de existência de alguma habitação, só permitindo alteração de usos em condições específicas, apenas no rés-do-chão, apenas no rés-do-chão e 1º andar, ou ainda apenas numa determinada percentagem do edifício.
- Todos os PDM's são totalmente omissos relativamente:
 - ao espaço público, quer genericamente, quer mesmo relativamente aos espaços "vazios" da cidade ainda existentes; apenas Évora faz uma referência genérica de que "o espaço público (vias, estacionamento e zonas verdes) deverá ser melhorado e, sempre que necessário, redimensionado, devendo o licenciamento articular-se e subordinar-se à necessidade desse redimensionamento";
 - à localização do estacionamento (que em todos os PDM's obedece a uma referência quantitativa, não explicitando o aonde localizar).

Quadro 22 – PDM's de 16 Concelhos. Regras relativas às Áreas Consolidadas de Cidade

Concelhos Parâmetros		Aveiro	Beja	Braga	Bragança	C. Branco	Coimbra	Évora	Faro	Guarda	Leiria	Portalegre	Santarém	Setúbal	V. Castelo	Vila Real	Viseu
ESPAÇO PÚBLICO																	
Critério		-	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ESTACIONAMENTO																	
Critério Quantitativo		-	X	X	X	X	X	-	X	X	-	X	X	X	X	X	X
Critério Locativo		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EDIFICAÇÃO EXISTENTE																	
Manutenção Genérica		X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	-	X	X	-	X	X
Regras específicas		-	-	-	-	-	-		-	-		-	-	X ⁽¹⁾	-	-	-
NOVOS VOLUMES																	
Conforme envolvente		X	-	-	-	-	X	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Frente do Lote		-	-	-	? 7	-	-	-	? 7	-	-	-	-	-	-	-	? 5
Altura	Nº Pisos	-	X	-	X	-	-	-	-	-	X	-	-	X	X	X	-
	Cércea	-	-	-	Moda	Media	Dom ⁽⁴⁾	-	Media	-	Media	Dom.	Media	X ⁽²⁾	Dom.	-	Dom
Profundidade		-	-	? 18/ 30	? 20	-	-	? 12	-	-	? 15/ 17	? 15	? 17	? 15	? 15	? 15	? 15
Índice de Utilização Líquido		-	-	-	-	-	? 0,9	? 1,0	? 1 ⁽³⁾	-	-	? 0,8	-	-	? 0,8	? 1,2	-
Índice de Ocupação Líquido		-	-	? 0,7	-	-	-	? 0,65	-	-	-	-	-	-	-	-	-
USOS																	
Admite Mistura Funcional		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Impõe Habitação		-	X	X	-	-	X	X	-	-	X	-	X	X	-	-	X
ASPECTOS ARQUITECTÓNICOS																	
Conforme Envolvente		X	-	X	-	-	X	X	-	X	X	-	-	X	-	-	X
Regras Específicas		-	-	X	-	-	-	X	-	X	X	-	-	X	-	-	X
"VAZIOS" DE MAIOR DIMENSÃO																	
Regras idênticos a Expansão		-	-	?	-	-	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	X
Conforme Envolvente		-	X	-	-	-	X	X	X	X	-	-	-	-	-	-	-
Espaço Público		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

⁽¹⁾ - No caso de alteração dos edifícios, é admitida a reabilitação do edifício com demolição interior, mas com conservação da fachada principal e de elementos estruturais ou decorativos cujo valor seja reconhecido.

⁽²⁾ - Nas reconstruções, os edifícios com um piso podem ter aumento de cércea até ao máximo de 3 pisos.

⁽³⁾ - Com Plano de Pormenor; < 1,5.

⁽⁴⁾ - Dom – Altura dominante do conjunto, que envolve o edifício ou conjunto de edifícios.

Poderá, assim e em resumo, concluir-se que, relativamente às zonas consolidadas, os PDM's exprimem:

- um entendimento genérico de respeito pelo património, de conservação de morfologias e das edificações existentes;
- a defesa, sobretudo genérica, mas por vezes já explícita, de mistura funcional;
- a ausência de orientações (mesmo que genéricas) para resolver as insuficiências, frequentes em muitas destas zonas, de espaço público para os peões e de estacionamento automóvel.

2.2.3 CRESCIMENTO, RECENTE, DE AVEIRO

Um simples olhar sobre o ortofotomapa da Cidade de Aveiro (ver figura seguinte), demonstra-nos ser este um caso bem explícito de um território urbano constituído por realidades bem distintas e bem delimitadas.

Nos anos 70, como ainda agora, Aveiro integrava:

- Uma *cidade continua*, concentrada, entre as *barreiras* da Ria e da linha de caminho de ferro, apenas com continuidade edificatória para norte, até ao lugar de Esgueira, muito antigo.
- Uma área quase sem construção (a excepção, em 1970, era justamente o lugar de Esgueira), constituindo como que uma reserva, situada entre o caminho de ferro e a E.N. 109. Com humor, o recente Plano de Urbanização chama-lhe “cidade invisível”
- Uma *cidade dispersa*, estendendo-se para nascente da E.N. 109, estruturada por diversas estradas, quase paralelas entre si, que afluíam ao conjunto Aveiro/Esgueira. Caracterizava-se pela construção dispersa, ao longo de uma rede capilar de caminhos; em 1980, a construção era ainda, quase toda, de edifícios unifamiliares.

Repare-se agora (mais uma vez no ortofotomapa da figura seguinte) no crescimento ocorrido nas últimas décadas, pós 1970.

Sobre novas urbanizações e edificações poderá referir-se:

- diversas expansões contíguas à *cidade continua*, articuladas com o tecido urbano preexistente;
- a primeira urbanização de *cidade invisível* (Forca Vouga), para além do reforço do continuo Aveiro/Esgueira;
- a proliferação de construção na *cidade dispersa*, ao longo dos eixos, dispersa pela rede capilar, mas também já constituindo, aqui e além, pequenos aglomerados; referenciado aos eixos e articulado com alguns equipamentos, este crescimento afirma-se sobretudo casuístico e não planeado;
- a edificação do *campus* universitário, contíguo à *cidade continua* (a sul), estabelecendo um compromisso entre integração e autonomia relativamente ao espaço urbano;
- o reforço da função da E.N. 109, que se afirma como o principal eixo estruturante da *cidade global*; não terá sido por acaso que nas suas margens se instalaram, entretanto, as grandes superfícies comerciais.

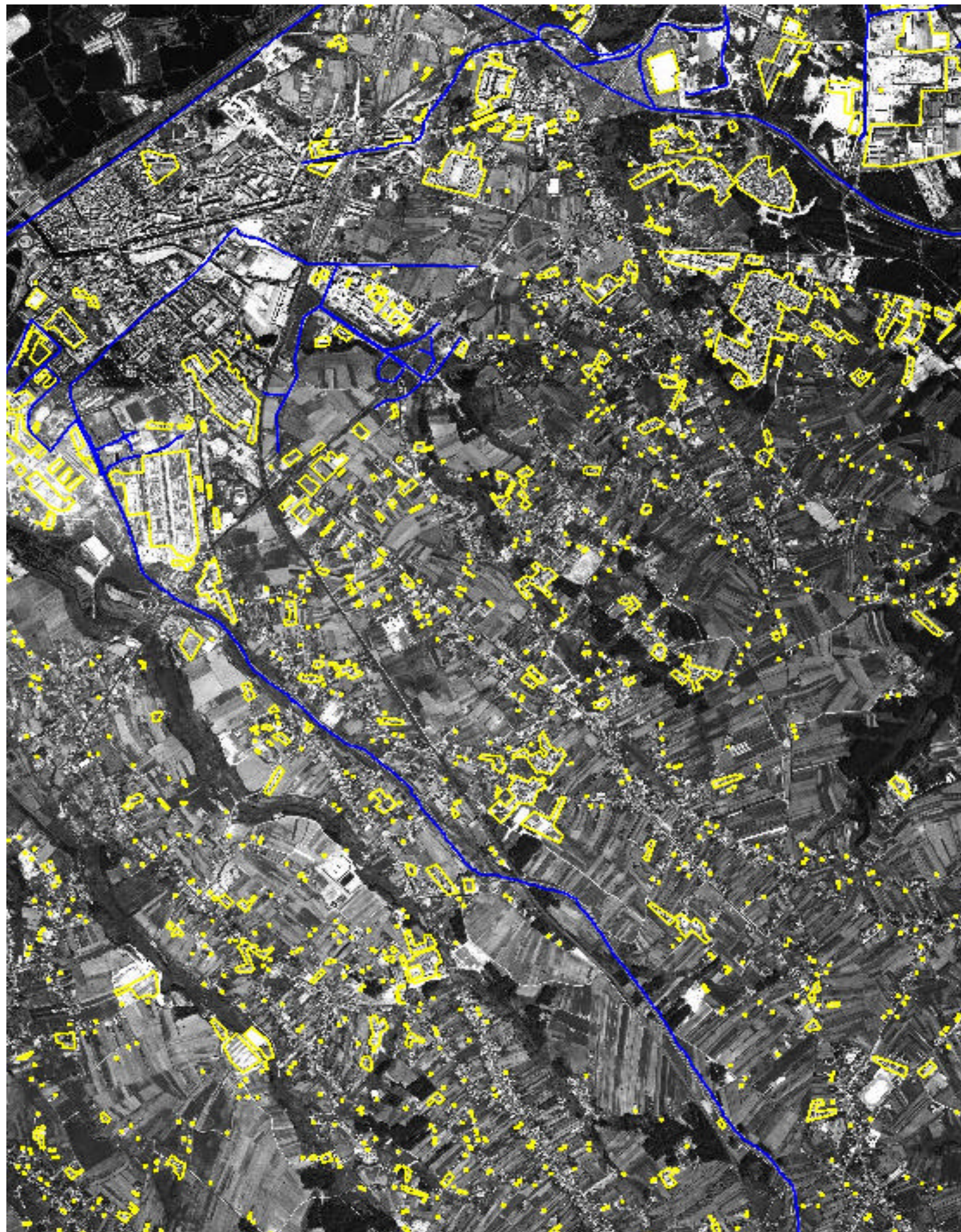



Figura 1 – Aveiro, Crescimento entre 1973 e 1995

— 500 m — 

Vale a pena reparar, com alguma atenção (ver Figura 1 e 2) nos novos **eixos viários estruturantes**, construídos no período em análise. Constituem, na sua maior parte, exemplos paradigmáticos de autonomia do projecto viário relativamente ao desenho da cidade, com as consequências negativas que daí advêm. Em concreto:

- O IP5, terminando na área portuária, isola a Ria da Cidade. Constitui, para esta, não uma oportunidade para o ordenamento do território, mas uma *barreira* (numa visão a uma escala local, urbanística, sem questionar a importância da estrada para o desenvolvimento da Região).
- O novo traçado da E.N. 235, variante aos eixos viários de Aradas e São Bernardo, assume-se como estrada até ao cruzamento da E.N. 109 e como urbana a partir daí. Independentemente de uma análise de mais pormenor, constitui um exemplo positivo, que excepciona os restantes.
- Este eixo apresenta continuidade com uma artéria urbana renovada, estruturante da *cidade continua* (do Jardim de São Pedro ao Mercado), que deu origem a demolições muito polémicas, numa perspectiva de defesa do património, mas talvez justificáveis pelo papel estruturante do novo eixo, não só do trânsito, mas da Cidade. Continua, depois, com um desenho puramente viário, em ruptura injustificada com a envolvente.
- São criados três outros atravessamentos desnivelados ao caminho de ferro, todos eles numa perspectiva viária e, mesmo essa, incongruente.

O *Viaduto de Esgueira*, que veio substituir o velho eixo Aveiro/Esgueira, não estabelece adequada relação viária com a Lourenço Peixinho.

As outras duas, a que dá continuidade à Av. 25 de Abril e a próxima da Fábrica Jerónimo Pereira Campos, com curvas desnecessárias a nascente do caminho de ferro, não constituem eixos orientadores para a ocupação da até agora “cidade invisível” e não respeitam a malha presente no território.

(Tal malha, da *cidade global*, é caracterizada por um sistema relativamente ortogonal, formado por eixos próximos de direcção norte/ sul – limite Cidade/ Ria, eixo Aveiro/ Esgueira, Av. Lourenço Peixinho, E.N. 109 – e por outras que lhes são quase perpendiculares, os referidos eixos da *cidade campesina*.)

Analise-se agora, com mais pormenor, as soluções morfo-tipológicas das **áreas de expansão à cidade continua** (Gulbenkian, Granja, Sá Barrocas, Quinta do Cruzeiro, Carramona, Santiago, Bairro do Liceu) e também a ocorrida na “cidade invisível” (Força Vouga)⁵¹ (ver Figuras 3 e 4).

⁵¹ Ver Mesquita, Paulo, 1999, pp. 10-16

Poderão detectar-se, entre elas, algumas diferenças, mas sobretudo semelhanças. Correspondem, na generalidade, a urbanizações de edifícios de habitação colectiva, assentes numa malha viária quase sempre ortogonal e quase sempre referenciada a um eixo dominante, estabelecendo continuidades funcionais mas não morfológicas com a envolvente.

É na forma de organização dos edifícios entre si que surgem as maiores diferenças, ocorrendo quarteirões fechados, quarteirões abertos, bandas e blocos soltos. Em Sá Barrocas, tal como em Carramona, surgem alguns quarteirões fechados e, sobretudo, uma mistura de soluções morfológicas. Em Forca Vouga surgem conjuntos imbricados. Santiago, um bairro de habitação social, obedece a um desenho muito rígido, projectos-tipo e uma zona verde que se pretendeu estruturante, mas que se afigura excessivamente interiorizada. O Bairro da Gulbenkian difere um pouco de todos os outros, por integrar também tipologias de vivendas preexistentes.

Globalmente, dir-se-á que correspondem sobretudo a prédios de habitação colectiva, predominantemente organizados em bandas, formando conjuntos ecléticos que vão desde o quarteirão fechado até à peça solta. São soluções híbridas, entre as formas *modernista* e *clássica*⁵², com o espaço entre os edifícios quase sempre público, mas quase sempre com uma relação via/ banda edificada que se aproxima do conceito de rua. Correspondem, todas elas, a soluções planeadas, a maior parte sem uma forma muito identificável e com uma arquitectura corrente e atípica, de formas e materiais também diversificados.

Passando à *cidade dispersa*, poderá constatar-se que, apesar de já muito edificada, nela predominam pequenas propriedades agrícolas, muitas delas ainda em exploração. Poderá notar-se, mais em fotografia que no terreno, eixos não edificados, ao longo de vales pouco pronunciados, intercalados com as principais estradas (que se instalaram nas cumeadas). Estão hoje classificadas como RAN e como REN. Ao longo de uma delas, buscando um traçado sem demolições, instalou-se recentemente a E.N. 235.

Observando a ocupação ao longo dos diversos eixos **estruturantes de “cidade dispersa”** (ver Figura 5), verifica-se a existência de um número crescente de edifícios, por vezes já estabelecendo continuidades, sem regras que orientem e disciplinem a sua instalação. A construção das últimas duas décadas, recuando de forma casuística relativamente a alinhamentos preexistentes e introduzindo rupturas tipológicas (de unifamiliares isoladas ou em banda, para edifícios de habitação colectiva de três ou quatro pisos), originou espaços caóticos e com graves problemas funcionais, decorrentes da insuficiência do espaço público. Este processo vai-se agravando à medida que se tornam *mais urbanos* (na gíria corrente), o que acontece já em grande parte do eixo de São Bernardo, e mais pontualmente noutros, nomeadamente no de Santa Joana.

⁵² Ver pontos 3.2 e 3.4

Ao longo da rede capilar de pequenos caminhos, que atravessam toda a área, vão ocorrendo **construções dispersas**, quase todas unifamiliares, por vezes constituindo pequenos núcleos ou bandas. Também esta construção se afirma casuística, sem regras, aparentemente sem problemas funcionais próprios, mas questionando crescentemente uma qualquer futura utilização mais racional dos espaços agrícolas, crescentemente retalhados.

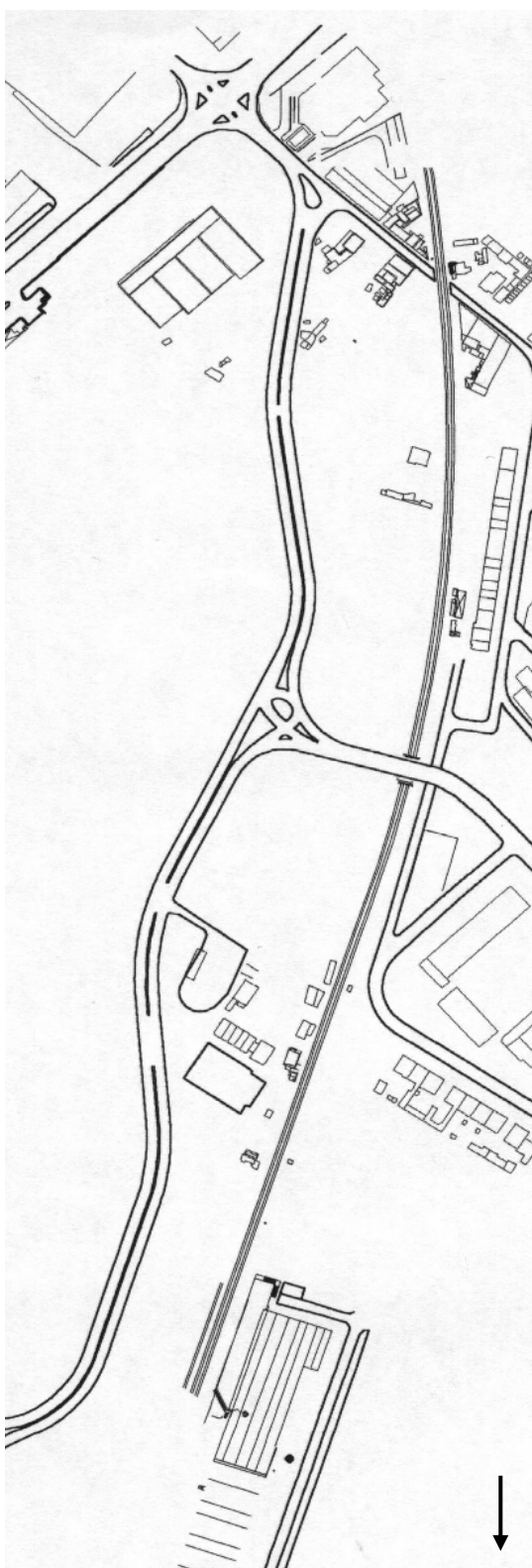
Ocorrem, também, o que poderemos considerar **pequenos aglomerados** urbanos (ver Figura 6), decorrentes não apenas do somatório de edificações, mas de loteamentos. A sua localização, com alguma relação com os próprios eixos e com alguns equipamentos, afigura-se sobretudo casuística. Correspondem, na sua maior parte, a urbanizações de vivendas, aproveitando caminhos preexistentes ou formando malhas ortogonais. Mas alguns desses aglomerados (Quinta do Canha, junto a E.N. 109; Caião, Estrada de Azurva e Quinta do Griné, tendendo a um conjunto de dimensão significativa a sul do eixo de Santa Joana) são constituídos por edifícios de habitação colectiva, organizados em bandas ou de blocos soltos entre si.

Sobre a cidade de Aveiro e o seu crescimento recente vale a pena, em resumo, fixar:

- Ser um caso bem explícito de uma cidade que integra ocupações muito distintas, incluindo uma *cidade dispersa*, cujo número de residentes e de alojamentos e cujo ritmo de crescimento apresentam uma dimensão semelhante ao da *cidade contínua*.
- Ser um caso caricatural das recentes alterações tipológicas dos edifícios habitacionais. Aveiro (*cidade global*) tinha, em 1981, 70% do alojamento em edifícios unifamiliares e apenas 3% em edifícios de 10 e mais fogos; em 1996 os primeiros estavam reduzidos a 48% e os segundos já eram 23%.
- Ser um caso paradigmático de construção de diversos eixos viários numa perspectiva puramente automóvel, não estruturando a Cidade e não desenhando nem perspectivando articulação de formas e funções com a envolvente.
- Apresentar áreas de expansão contíguas à *cidade contínua*, quase sempre organizadas em função de um eixo principal, através do qual se articulam razoavelmente com as preexistências, apesar de muitas vezes em ruptura morfo-tipológica. Correspondem, quase todas, a soluções híbridas, entre as formas *modernista* e *clássica*, bandas de prédios por vezes formando rua, mas com o espaço envolvente quase sempre público.
- Ser um caso evidente da necessidade de planear a *cidade dispersa*, com regras que não se limitem a um zonamento unificador, mas distinguindo as suas várias partes (zonas agrícolas; eixos; aglomerados; aglomerados de baixa densidade) e estabelecendo, para cada uma, regras específicas e soluções-tipo.

Se se pretender contrariar a dinâmica de transformação das áreas agrícolas em espaços residenciais e expectantes, haverá que atribuir-lhes um programa próprio de utilização. Em Aveiro, se não for adoptado a curto prazo, já não irá a tempo.

- Apresentar, ao longo da E.N. 109, uma dinâmica de ocupação específica, função de própria via. Traduz-se em: via sem acessos directos; dominância de verde, pontuado por empreendimentos comerciais e alguns núcleos residenciais de traçado modernista. Mas tal dinâmica exprime-se de forma pontual e desorganizada. Também esta área e esta dinâmica necessitam, urgentemente, de uma solução de conjunto.



Rua de Bourges



Rua de Bourges



Eixo Estruturante



EN 235

Figura 2: Aveiro, eixos viários estruturantes



Sá Barrocas



Forca Vouga



Bairro do Liceu



Carramona



Sá Barrocas



Bairro do Liceu

Figura 3: Aveiro, expansões à cidade contínua e na *cidade invisível*



Figura 4: Aveiro, Bairro de Santiago



São Bernardo



Santa Joana



Aradas



Santa Joana



São Bernardo

Figura 5: Aveiro, eixos da *cidade dispersa*



Quinta do Griné



Quinta do Canha



Quinta do Canha

Figura 6: Aveiro, aglomerados da *cidade dispersa*

2.2.4 CRESCIMENTO, RECENTE, DE COIMBRA

Coimbra é uma cidade marcada por uma topografia acidentada e pela diversidade das opções morfo-tipológicas presentes no seu território.

Nos anos 70, como ainda agora, Coimbra era constituída por várias cidades:

- Uma delas corresponde á *cidade continua*, muito bem delimitada por acidentes topográficos: o Rio Mondego, a poente e a sul, a Ribeira de Coselhas, a norte; o Vale do Chão do Bispo, a nascente.
- As outras cidades espalham-se, de forma dispersa, com densidade decrescente, por quase todo o território municipal, muito para além da área abrangida pelo ortofotomapa das páginas seguintes. Tal crescimento referencia-se, sobretudo, a grandes eixos de comunicação.
- As únicas áreas onde não ocorre este povoamento disperso são também explicadas por razões biofísicas: os campos agrícolas do Mondego; a área muito acidentada, a nascente, com uma ocupação florestal.

No crescimento ocorrido nas últimas duas décadas, analisado a uma escala macro (ver figura 7), manteve-se no essencial esta situação:

- a *cidade continua* expande-se, sobretudo para sul (Vale das Flores e Polo II da Universidade de Coimbra) e para nascente (Solum/ Quinta da Maia; Encosta Nascente da Cidade);
- a ocupação dispersa alastra e densifica-se, articulando-se com preexistências, principalmente para poente e norte.

A figura 7 poderá enganar-nos relativamente ao crescimento quantitativo verificado, uma vez que:

- o da *cidade continua* tem ocorrido de forma densa, concentrada, albergando a construção de 6000 fogos/década, um pouco mais de metade dos construídos no total concelhio;
- o das cidades dispersas traduz-se em múltiplas iniciativas, de pequena dimensão, estendendo-se a áreas enormes e com uma grande presença de moradias individuais.

As várias partes de Coimbra cresceram, portanto, nos últimos 20 anos, de forma proporcional ao número de fogos que já tinham em 1980.

Quadro 23 – Licenças de Construção de obra nova para habitação, de 1996 a 1998, por Áreas do Concelho de Coimbra

Áreas	Licenças/ edifícios	Total Fogos	Ab/ Fogo	Edifícios/N.º Pisos								Fogos/Tip. Edifícios ⁽³⁾					Fogos/ Edifício
				1	2	3	3	5	6	7	8	1	2	3 a 4	5 a 8	9 ou +	
Centro/Olivais ⁽¹⁾	304	1721	137	6	136	68	30	13	14	22	15	148	34	51	354	1134	5,6
S. Clara/S. Mart. Bispo + C. Eiras ⁽²⁾	348	928	144	29	229	61	19	6	3	1		204	90	87	360	175	2,6
Restantes	615	707	233	144	443	24	4					577	50	16	53	11	1,1
Total	1267	3356	159	179	808	153	53	19	17	23	15	929	174	154	767	1320	2,6

¹ – Freguesias de Almedina, Santa Cruz, São Bartolomeu, Sé Nova, Olivais e uma parte da freguesia de Santa Cruz.

² – Conjunto de Eiras engloba freguesia de Eiras, uma parte de Santa Cruz e uma parte de São Paulo de Frades.

³ - Tipologia dos edifícios definida pelo seu número de fogos.

Em Coimbra, como na generalidade do País, verificaram-se, nestas décadas, alterações tipológicas muito profundas relativamente à dimensão dos edifícios:

Em 1981, 42,3% dos fogos correspondiam a edifícios unifamiliares e apenas 12,5% se situavam em edifícios de grande dimensão (com 10 e mais fogos). Em 1996, os primeiros tinham-se reduzido a 31,5% e os segundos já representavam 29,3%. Construíram-se, pois, essencialmente, edifícios de grande dimensão.

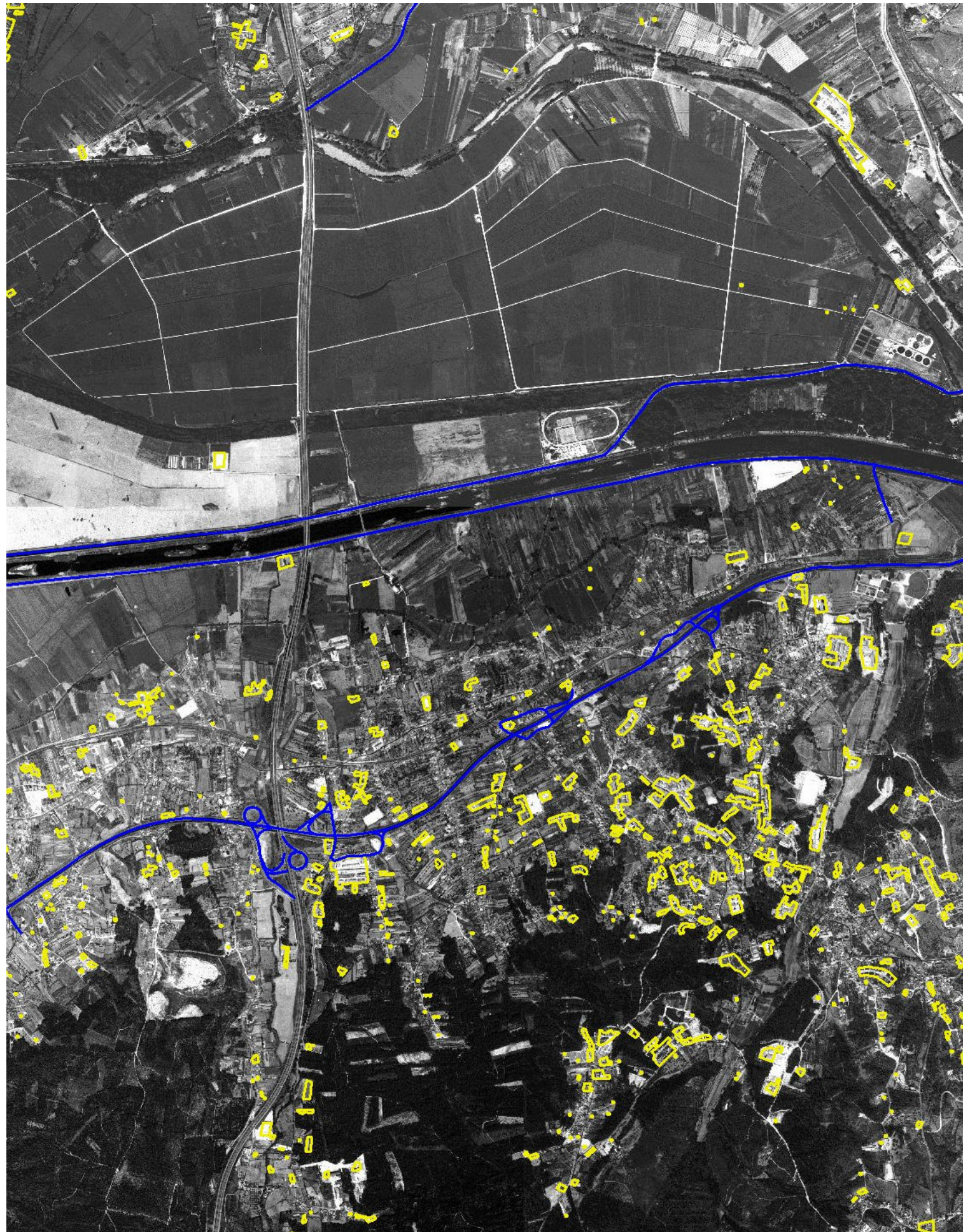
Entre 1994 e 1996, estes representaram 65,5% do total licenciado; este número baixou nos anos seguintes, por acção da entrada em vigor do PDM, mas ainda foram 39,3%, entre 1996 e 1998 (ver quadro anterior).

Coimbra, do ponto de vista da dimensão tipológica dos novos edifícios, é um exemplo do que se passa no País: edifícios de grande dimensão, na *cidade continua* (cidade antiga e actuais expansões); mistura tipológica, na envolvente da cidade; moradias de grande dimensão, em locais mais afastados, já fora do que habitualmente se considera *cidade*; plurifamiliares de pequena dimensão (2 a 4 fogos) em pequeno número, não chegando a representar 10% do total.

Identifiquem-se e observem-se os novos *elementos estruturantes* de Coimbra, construídos neste período, nomeadamente percursos viários principais, percursos verdes e centralidades⁵³.

Coimbra era uma cidade muito atravessada por fluxos viários nacionais; há duas décadas, o percurso Lisboa-Porto ainda passava na Avenida Fernão de Magalhães, área central de Coimbra. Relativamente ao tráfego interno, e para além das dificuldades presentes em todas as cidades pelo aumento da taxa de motorização, Coimbra defronta-se ainda com uma topografia muito complicada.

⁵³ Ver ponto 3.2.3, relativo a *elementos estruturantes* de cidade; ser-lhes-á atribuída grande importância para a formulação do nosso Modelo de Organização Territorial.



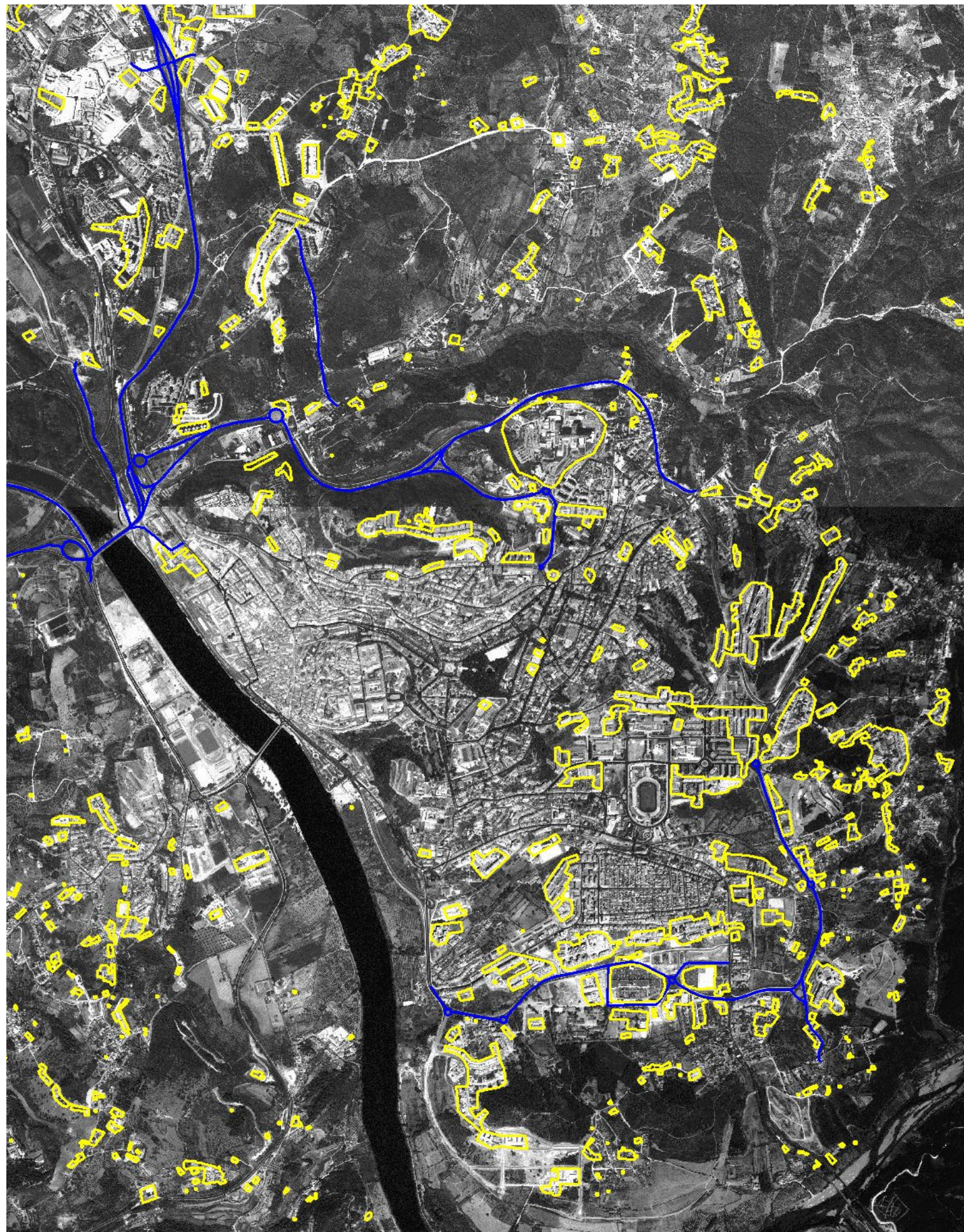


Figura 7 – Coimbra, crescimento entre 1982 e 1995

— 500 m —



Tudo isto tem justificado investimentos muito significativos na construção de uma nova estrutura viária, a qual é reveladora de iniciativas nem sempre enquadradas numa perspectiva global de cidade e de circulação e, também, da autonomia do projecto viário relativamente à envolvente, que poderá ser considerado como uma das principais insuficiências do actual planeamento urbano.

Identificando e comentando as diversas obras realizadas (ver Figuras 8 e 9):

- A Via Rápida Bencanta/Taveiro, estabelecendo ligação ao nó da Auto Estrada Lisboa/Porto e sendo da responsabilidade da JAE, até se compreenderia que fosse de tráfego rápido; mas, atravessando uma área de construção dispersa, não acautelou devidamente as relações com a envolvente e a sua localização, contígua ao caminho de ferro, dificulta agora possíveis soluções.
- O IC2, obra também da JAE, escolheu um percurso muito *dentro* de Coimbra, *polvilhou* com pilares um importante espaço de entrada na Cidade e, sobretudo, estraçalhou o Vale de Coselhas, à Casa do Sal, no local em que este se aproxima do Rio, prejudicando gravemente um dos pontos mais importantes da estrutura biofísica presente no território.
- Nos anos 80, o Município construiu alguns troços da estrutura viária principal prevista em planos na altura existentes. Expressam uma falta de programação, por não se articularem entre si, pertencendo uns a uma "circular interna" e outros a uma "circular externa" (assim eram denominadas). O respectivo traçado não previa, à partida, as relações com a envolvente. Mas, nalguns casos, nomeadamente na Rua do Cidral e na Avenida Elísio de Moura, a abertura das vias foi depois aproveitada com construção marginal, muito densa, pondo em causa a desejável capacidade de escoamento de tráfego. Aliás, tal ocupação foi ocorrendo, também, em espaços laterais a vias previstas mas ainda não construídas, como é o caso da Av. Fernando Namora.
- Nos anos 90, o Município realizou mais um conjunto de obras, estabelecendo ligação entre os vários troços já existentes e com capacidade, pondo a funcionar uma "circular". Tais obras escolheram a localização possível, muitas vezes através de uma topografia difícil ou de muitas preexistências. Essas dificuldades exigiram um especial cuidado projectual, de relacionamento com a envolvente. Mas os projectos executados foram sobretudo viários, não cuidando suficientemente as funções pedonais.

Com uma topografia difícil, a ocupação de Coimbra procurou terrenos de menor declive e esses foram, muitas vezes, ao longo das cumeadas (por exemplo, a Avenida Dias da Silva ou a Conchada), mas também, por vezes, ao longo dos vales (o exemplo paradigmático é a Av. Sá da Bandeira). Na sua História, portanto, não foram seguidas as actuais recomendações decorrentes das análises biofísicas e paisagísticas, que desaconselham a construção nesses locais.

Também na ocupação que aconteceu nestes últimos vinte anos nem sempre a estrutura biofísica do território foi considerada e respeitada.

Já se referiu a agressão, no Vale de Coselhas, do nó do IC2, à Casa do Sal.

Poderá referir-se, também, a maior zona de urbanização recente, o Vale das Flores, onde a ocupação não foi organizada em função da linha de água; hoje está a ser lançado um projecto de percurso verde, sem dúvida necessário e positivo, mas que apenas poderá aproveitar o espaço que ainda resta.

Como exemplo positivo, poderá apontar-se o facto de ainda estar livre um espaço amplo, ao longo do Rio, contornando a Cidade. A sua não ocupação deve-se, provavelmente, a razões naturais, às cheias que assolavam essas áreas. Mas as obras de regularização do Mondego criaram, agora, neste local, um espelho de água e o PDM propõe que nas duas margens seja instalado o grande Parque Verde da Cidade, tendo-se já, nesse sentido, iniciado obras no Choupalinho. Trata-se, a nosso ver, do maior potencial físico de qualificação de Coimbra, sendo necessário, para tal, que o verde seja complementado com outras funções que garantam a animação e a presença humana.

A grande centralidade de Coimbra continua a ser a Baixa, que integra a rua comercial Ferreira Borges/Visconde da Luz, a Baixinha (Medieval), a Rua da Sofia (talvez o melhor exemplo do Renascimento em Portugal) e a Av. Fernão de Magalhães.

Mas têm surgido algumas outras centralidades, nomeadamente a Av. Calouste Gulbenkian (com vários centros comerciais), a Solum (com o centro comercial GiraSolum) e o Vale das Flores (com o Continente e a Makro).

Um aspecto vale a pena reter, o de que as novas centralidades têm surgido sempre associadas a *superfícies comerciais*, o que revela a sua importância para a estruturação da cidade. Referindo apenas as duas últimas, mais recentes:

- O GiraSolum, apesar de corresponder a um projecto arquitectónico pouco erudito, apesar da desqualificação do espaço envolvente (reduzido a estacionamento, só agora irá ser pedonalizado) e apesar de, numa fase inicial, o seu êxito comercial não ter sido grande, a verdade é que constitui hoje uma referência da Cidade, um importante ponto de encontro.
- As duas grandes superfícies comerciais que se localizaram no Vale das Flores foram muito polémicas, tendo-se considerado que iriam desvalorizar o funcionamento de toda aquela zona residencial. O que se passou, na prática, é que, após uma fase de alguma hesitação, originou a subida de preços da habitação. De facto, trouxeram menos sossego, mas animaram a zona, trouxeram a mistura funcional.

Analisando a forma como se implantaram, constata-se que são iguais às que se encontram por todo o País, fechadas em si próprias, cercadas por uma muralha de carros, inibindo a função pedonal. Mas o que aconteceu sugere-nos a hipótese de que, com outra forma, buscando articulação formal e funcional com a envolvente, a localização escolhida até teria sido acertada.

Aborde-se, agora, com mais pormenor, as expansões à *cidade continua* (ver Figuras 10 e 11) que, como já se viu, são quase todas constituídas por prédios de 5 ou mais fogos. As de maior expressão são o Vale das Flores, uma segunda fase da Solum, a Quinta da Maia, a construção ao longo da Av. Fernando Namora e ao longo da Elísio de Moura, o conjunto contíguo ao arranque da Avenida da Boavista, a Rua do Cidral e a Rua Machado de Castro⁵⁴.

Pode notar-se, antes de mais, a proximidade - por vezes contiguidade - entre a localização destas áreas de expansão e os eixos estruturantes recentemente construídos, o que poderia ser positivo se tivesse sido assegurado um cuidado relacionamento entre ambos, o que, como já se referiu, poucas vezes aconteceu.

Pode notar-se, em todas elas, a influência modernista, mais ou menos matizada por um certo regresso à rua, através da organização dos blocos em banda.

O Bairro da Solum é um bom exemplo de tal evolução: uma primeira fase, com qualidade, de blocos soltos e até de rés-do-chão livre (que entretanto foi ocupado); uma segunda fase, em que os prédios se organizam em banda e buscam maiores densidades; uma terceira fase⁵⁵ (pós PDM, de regresso a uma disciplina urbanística), em que a densidade volta a diminuir e em que as bandas já se aproximam, por vezes, de quarteirões abertos.

A maior expansão ocorreu no Vale das Flores, a que já se referiu a propósito da linha de água/ percurso verde que encerra (ainda presente, apesar de insuficientemente considerada) e da instalação de grandes superfícies comerciais. Esta urbanização foi objecto de diversas viabilidades e licenças concedidas no final dos anos 80/ início dos anos 90, todas soltas entre si, fechadas nas respectivas propriedades. Foi enquadrada, posteriormente, por plano de pormenor que ainda conseguiu reimplantar alguns compromissos, procurando a ordem possível. É constituída por prédios de habitação colectiva, organizados entre si das formas mais diversas, exemplo de atitude eclética e promíscua (porque sem critério) que caracteriza as iniciativas (e os projectos) actuais.

Outro exemplo que vale a pena referir, pela sua especificidade, é a Rua Machado de Castro, que se organiza (como era tradicional em Coimbra) ao longo da cumeada de colina até aí quase sem construção. A rua é estreita, os prédios, com cerca de sete pisos, localizam-se ao longo dela, mas apenas a utilizam como

⁵⁴ Este é o nome pelo qual a rua é conhecida em Coimbra, embora o seu nome actual seja Rua Padre Manuel da Nóbrega.

⁵⁵ Câmara Municipal de Coimbra (1993), 'Urbanismo Coimbra, Anos 90', p. 57

acesso (de um lado garagens; do outro lado um fosso que permite a iluminação de andares a cota inferior); mas os alojamentos são amplos e considerados de qualidade, albergam uma classe média/alta. Espaço público reduzido ao mínimo possível, densidades altas, máxima especulação fundiária, mas alojamentos de grande dimensão e com vistas, com acabamentos “de qualidade”, parecendo satisfazer uma classe média/alta. É um caso bem demonstrativo de como se terá perdido (ou atenuado) o sentido de usufruto da rua e do espaço público como condição indispensável à qualidade da vivência urbana.

Em contiguidade à *cidade contínua*, na Encosta Nascente da Cidade (virada a poente, para a própria Cidade) tem ocorrido um outro tipo de ocupação, de vivendas (ver Figura 12).

Apresentando o terreno grandes declives e tendo a construção ocorrido como somatório de iniciativas privadas, cada uma nos limites da correspondente propriedade, a ocupação resultante é totalmente desorganizada e os acessos, por vezes muito difíceis, chegam a atingir inclinações de 20%. Mas é curioso notar que as partes que, do conjunto, ressaltam como mais dissonantes, são urbanizações de habitação colectiva e maior densidade, algumas delas recentes, exactamente pela ruptura morfo-tipológica que representam. Plano de Urbanização muito recente ⁵⁶, procurando a ordem ainda possível, reconhece este facto e estabelece a tipologia de vivendas para as áreas ainda não ocupadas, salvo para novos eixos a criar de acesso e estruturação da zona, articulados com zonas verdes e equipamentos.

O crescimento a Poente do Rio, referenciado ao eixo EN 341/Linha Férrea/Via Rápida Bencanta-Taveiro, é um exemplo de uma construção dispersa, não estruturada, que foi acontecendo ao longo de uma rede de caminhos preexistentes, estreitos e tortuosos. Dominam as vivendas, mas também já há muitos prédios de habitação colectiva, sendo que a localização destes se afigura casuística, contribuindo para uma imagem de confusão e promiscuidade.

A zona de Fala (ver Figura 13), onde a ocupação tem acontecido prédio a prédio, ao longo de uma rede capilar de caminhos muito estreitos, é um exemplo radical deste tipo de ocupação.

Noutros locais, de ruas mais largas e apenas com vivendas, o ambiente até poderá ser considerado relativamente aprazível.

Na expansão a norte da Ribeira de Coselhas, haverá que distinguir a ocupação centrada na EN 1, da outra que acontece mais a nascente, à volta de Lordemão.

⁵⁶ Câmara Municipal de Coimbra. Plano de Urbanização da Encosta Nascente (em fase de apreciação)

A primeira, é marcada pela presença de diversas unidades industriais (muito *penduradas* na EN 1, não organizadas entre si, mas constituindo, de facto, uma zona industrial) e por diversas áreas residenciais, muitas das quais de habitação colectiva.

De salientar, do crescimento mais recente, pela sua dimensão, as áreas do Ingote e da Pedrulha (ver Figura 14).

A primeira corresponde a um caso extremo de conjuntos de blocos pousados no terreno, sem qualquer relação entre si. A norte, bandas *escadeadas* com espaço posterior já privado, destinado a garagens; ao centro, um conjunto de blocos articulados, na base, por um volume que organiza uma espécie de praça interior; a sul, uma outra banda, cujo alinhamento nada tem a ver com as demais, encontrando explicação em preexistências mais a poente. Com contiguidade, ainda, uma zona de vivendas e uma antiga fábrica transformada em terciário. Nada se procura relacionar com nada, cada iniciativa visa apenas a rentabilização do terreno, sem qualquer preocupação ou critério formal.

A zona de Lordemão (ver Figura 15), como algumas outras mais afastadas da Cidade, referencia-se a uma antiga povoação e é caracterizada pelas vivendas. Também, aqui, a ocupação resulta de um somatório de intervenções pontuais, não planeadas, pouco articuladas entre si. Mas, acontecendo num contexto de verde, com baixas densidades, como uniformidade tipológica (pese embora a habitual diversidade de materiais e formas específicas utilizadas em cada edifício), mantendo a imagem de uma certa ruralidade, o conjunto resulta coerente, poderá mesmo ser considerado aprazível.

Sobre Coimbra, no que respeita à ocupação dos últimos 20 anos, haverá então a fixar:

- uma estrutura biofísica muito forte, determinante da forma global da ocupação, mas que por esta é pouco sublinhada e respeitada;
- uma Cidade constituída por muitas cidades: uma continua, ela própria com muitas *partes*, traçados e características morfo-tipológicas muito diversas; outras dispersas, mais ou menos articuladas com os vários eixos que afluem à cidade antiga;
- a construção de uma estrutura viária que comandou grande parte do crescimento, mas que não cuidou, suficientemente, da sua articulação formal e funcional com a envolvente mais próxima;
- a implantação de grandes superfícies comerciais dentro da Cidade, polémicas, não buscando relação com a envolvente, mas mesmo assim fazendo notar o seu potencial de animação, para a criação de novas centralidades;

- o predomínio de prédios de habitação colectiva de *grande dimensão*, organizados em banda ou com diferentes formas, muitas vezes sem critério aparente; ocorrência, também, de moradias unifamiliares, com grande presença no território; quase inexistência de novos edifícios plurifamiliares de pequena dimensão; nenhuma das novas urbanizações adoptou a *forma clássica* ⁵⁷;
- em muitos casos, ocupações resultantes de somatório, não planeado, de muitas intervenções individuais, centradas nos limites das respectivas propriedades; resultam, muitas vezes, em incoerência e falta de harmonia; mas as ocupações que, apesar destas características, mantêm a uniformidade tipológica de vivendas em fundo verde afiguram-se aceitáveis.

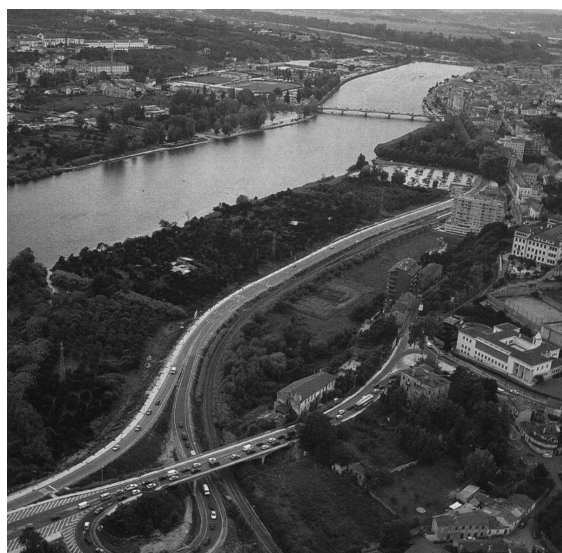
⁵⁷ Ver ponto 3.3.2, relativo à *forma clássica*



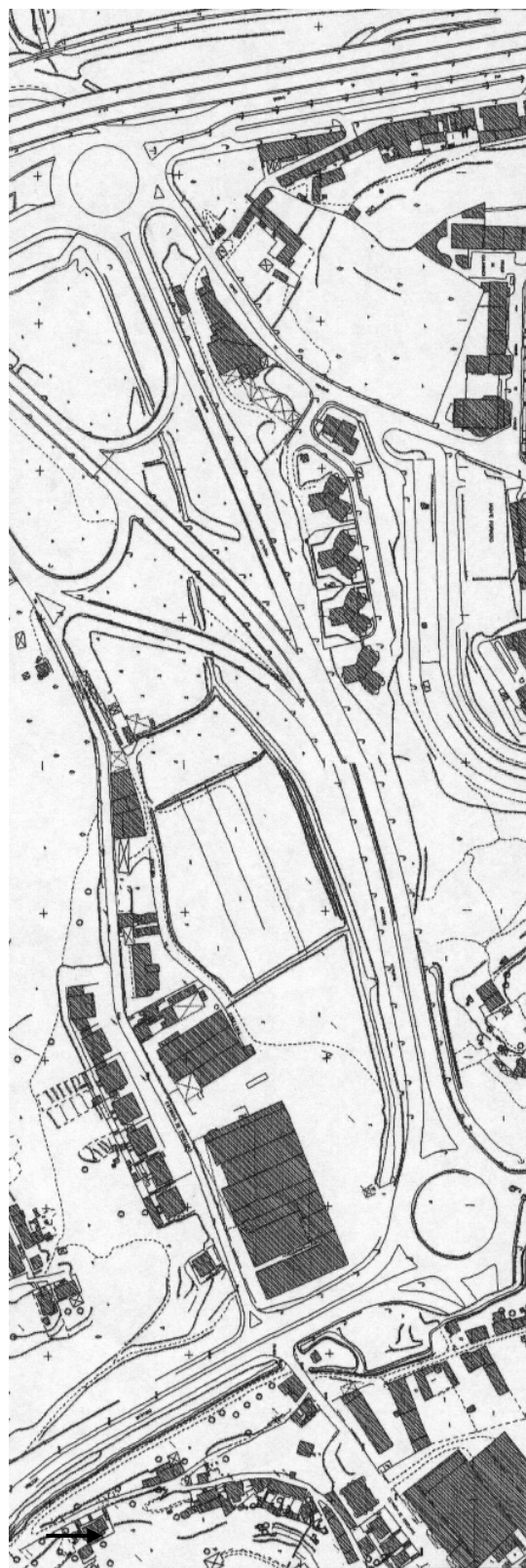
Casa do Sal



Ligação Vale das Flores / Fernando Namora

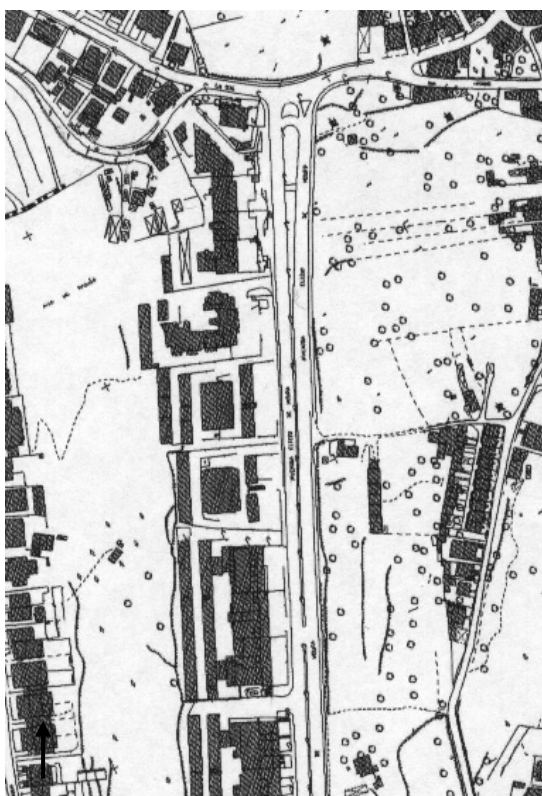


Nova Avenida da Lousã



Vale de Coselhas

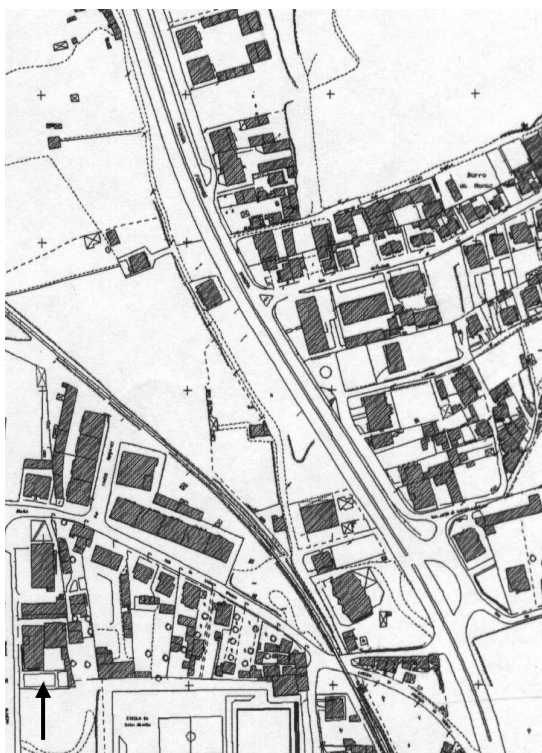
Figura 8: Coimbra, eixos viários estruturantes



Av. Elisio de Moura



Av. Elisio de Moura



Av. Fernando Namora



Av. Fernando Namora



Rua do Cidral

Figura 9: Coimbra, vias estruturantes com construção lateral

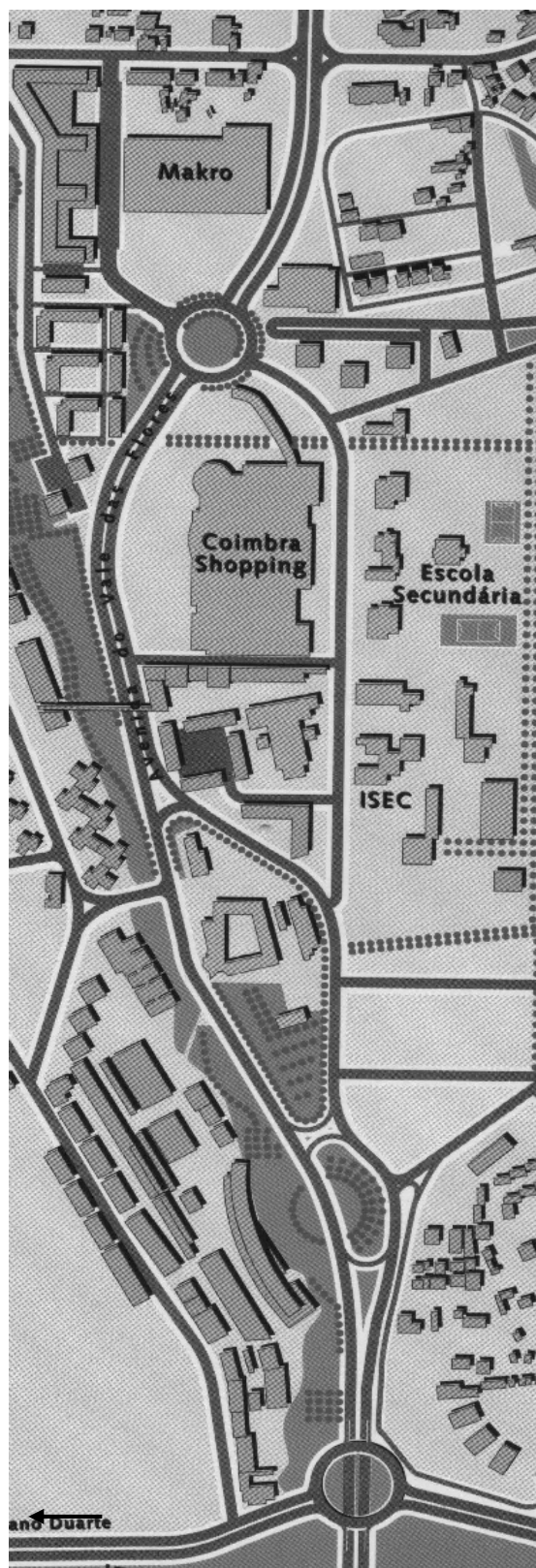
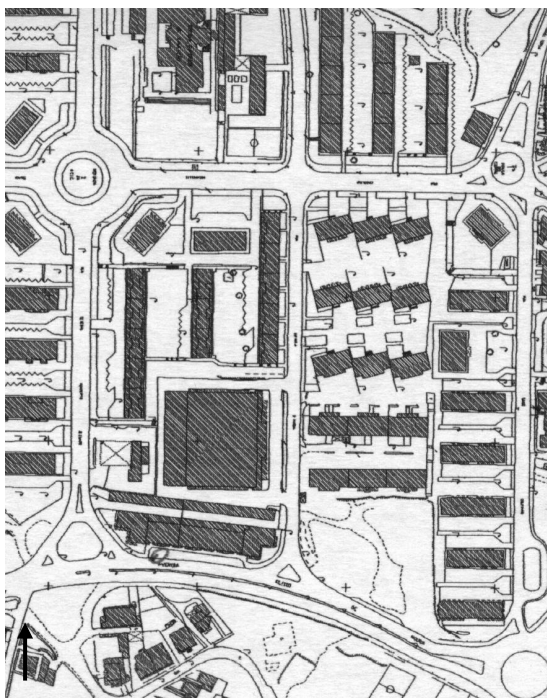


Figura 10: Coimbra, Vale das Flores



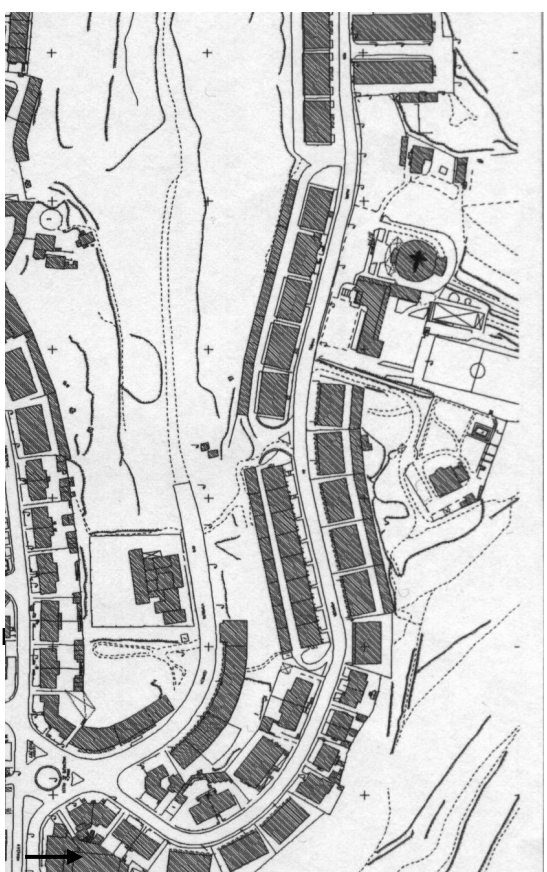
Solum



Solum



Quinta da Maia



Rua Machado de Castro



Rua Machado de Castro

Figura 11: Coimbra, expansões à *cidade continua*

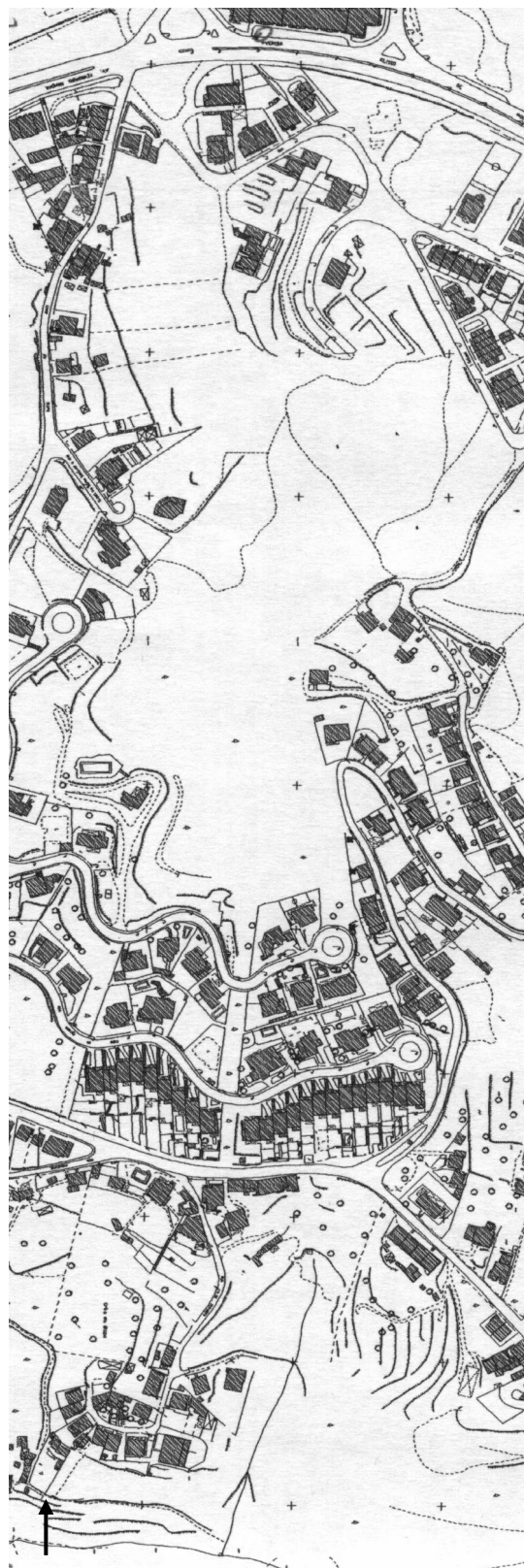
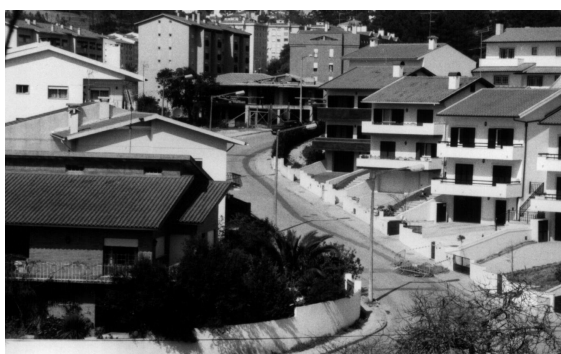
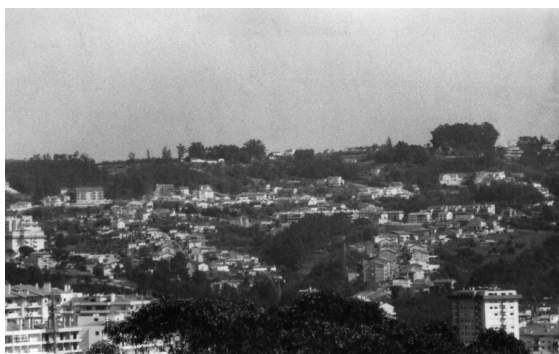


Figura 12: Coimbra, Encosta Nascente da Cidade



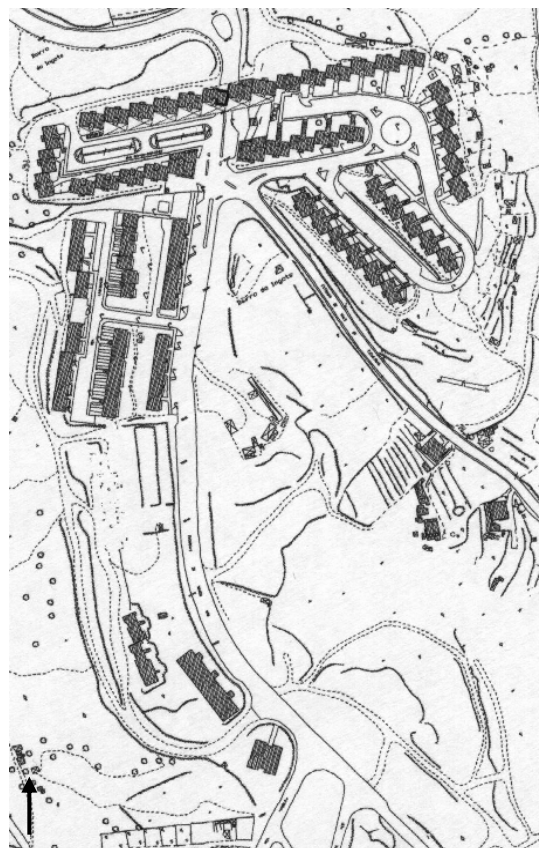
Figura 13: Coimbra, São Martinho (Fala)



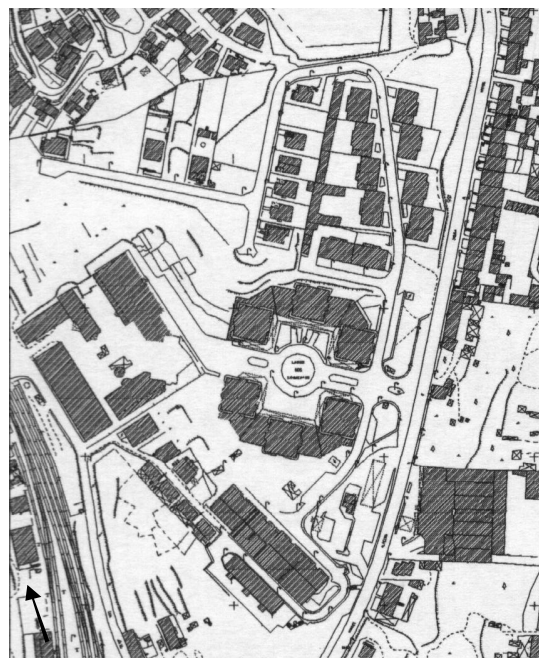
Ingote



Pedrulha



Ingote



Pedrulha

Figura 14: Coimbra, aglomerados de habitação colectiva

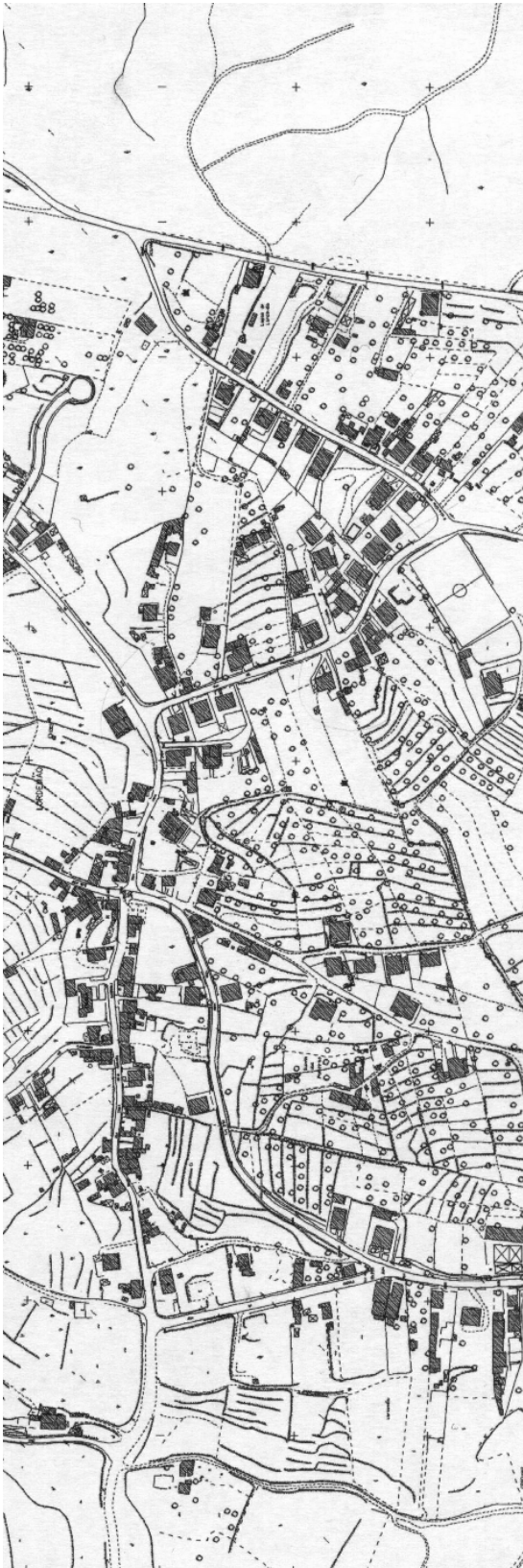


Figura 15: Coimbra, Lordemão

2.2.5 CRESCIMENTO, RECENTE, DE ÉVORA

O crescimento da cidade de Évora, ocorrido entre 1982 e 1995, poderá ser observado no ortofotomapa da página seguinte, no qual são assinaladas as urbanizações/edificações e as vias de maior expressão construídas nesse espaço de tempo.

A uma escala macro, poder-se-á verificar que a cidade manteve a sua estrutura radioconcêntrica, sendo que o crescimento ocorreu em áreas contínuas aos bairros existentes, pequenos e dispersos, ampliando-os ou, quando em ruptura morfológica, estabelecendo continuidades urbanas com eles e entre eles.

Nos anos 70 (ver figura seguinte), a cidade era constituída por uma área intramuros, com uma expansão contígua a nascente, e rodeada de algumas dezenas de pequenos bairros, quase todos de génese *espontânea* ou *illegal*, isolados entre si.

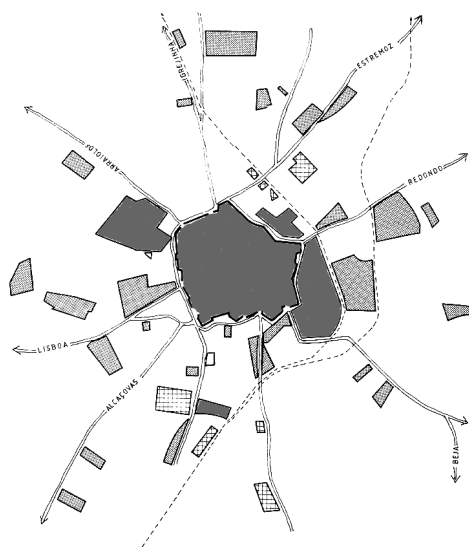


Figura 16 - Évora em 1975 ⁵⁸

A Cidade evoluiu, nestas duas décadas, para uma maior concentração. Esta, no entanto, ainda não é, em muitos casos, uma realidade. Verifica-se a existência de espaços desaproveitados e expectantes ao redor das muralhas e ao longo dos eixos radiais, antigas estradas nacionais que não assumem, sobretudo ao nível da imagem, a sua função de vias estruturantes do aglomerado urbano.

O crescimento, relativamente à Cidade Intramuros, ocorreu para Norte, Poente e Sul, tendo cumprido e quase esgotado as áreas de expansão previstas no Plano de Urbanização, elaborado no final dos anos 70, concomitantemente ao PDM.

⁵⁸ Carvalho, Jorge, 1990, p. 33

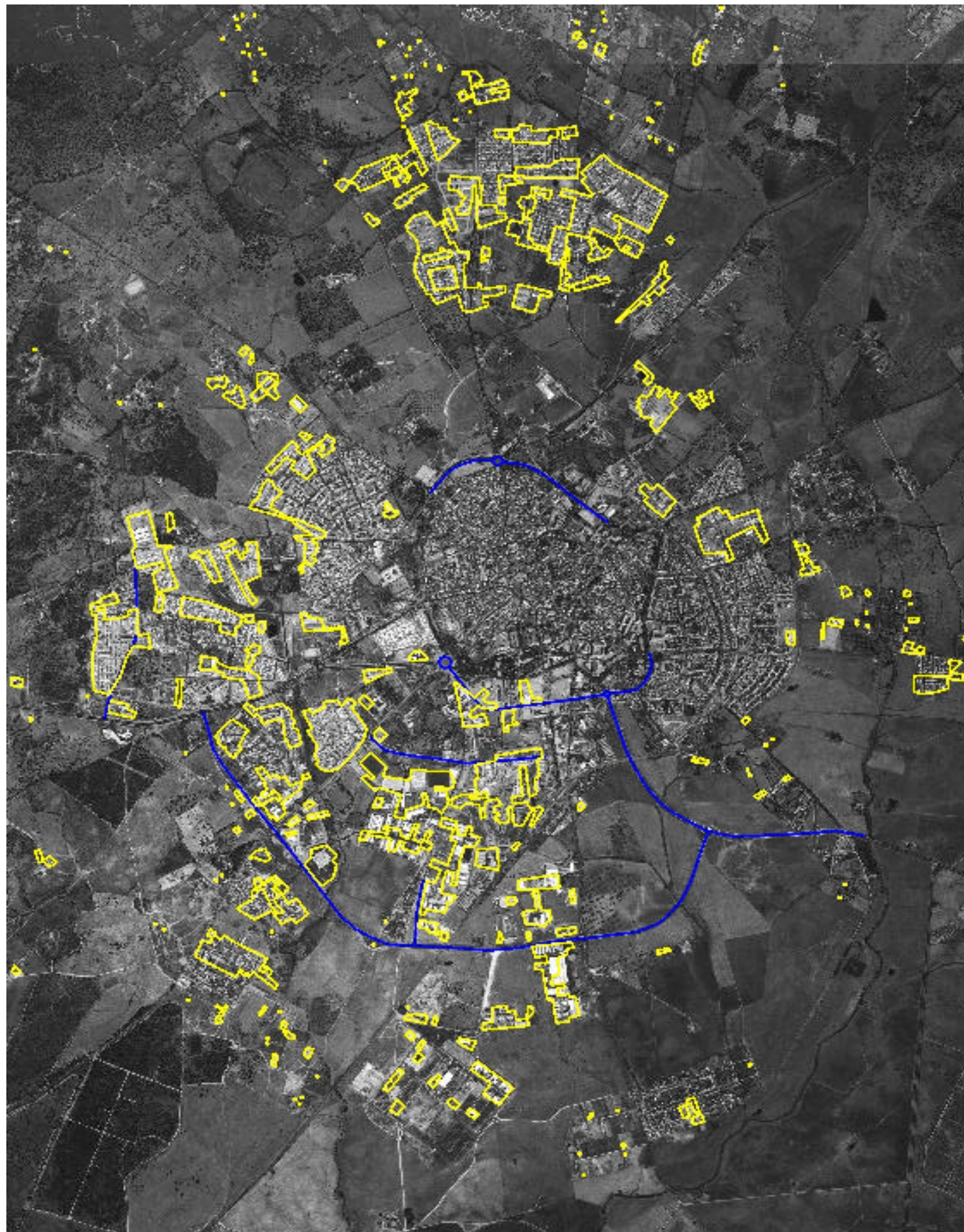



Figura 17 – Évora, Crescimento entre 1982 e 1995

— 500 m — 

No que respeita à rede viária, a esta escala macro, é apenas de assinalar a alteração de traçado de alguns troços da Circular às Muralhas, uma variante a um eixo radial (o de Nascente/ Beja) e a criação de um troço de uma nova circular, a Sul, servindo sobretudo áreas industriais. O traçado destas duas últimas vias é rodoviário, não perspectivando relação de desenho urbano com a envolvente.

O crescimento a Poente e Norte é exclusivamente residencial. O crescimento a Sul, salvo na zona mais próxima das muralhas, corresponde então a zonas industriais. As funções terciárias, com pouca expressão em todo este crescimento, mantiveram-se no essencial na Cidade Intra-Muros. Verifica-se, assim, a existência de zonas predominantemente monofuncionais, situação que o recente Plano de Urbanização detectou e pretende contrariar ⁵⁹.

Em redor da Cidade, em local já não abrangido na figura 17, há que assinalar ainda o aparecimento de alguns núcleos de construção dispersa, em “quintinhas” de 0,5 ha. Decorrem de falsos parcelamentos rurais (pretensamente para fins hortícolas, mas em terreno de sequeiro), realizadas com a conivência de serviços públicos e aproveitando a regra do PDM que permite a construção de um alojamento em cada propriedade agrícola/florestal. Tal fenómeno, com pequena expressão quantitativa (120 fogos no último decénio ⁶⁰), tem no entanto expressão paisagística – negativa – por ter procurado locais com visibilidade e por isso visíveis, relativamente ao Centro Histórico.

Analisado sumariamente, a uma escala macro, procurar-se-á agora caracterizar o crescimento de Évora com mais pormenor, identificando as opções morfo-tipológicas das suas diversas áreas de expansão residencial, ocorrida entre os anos 70 e 90.

Recorreu-se, para o efeito, a um dos relatórios de análise do recente Plano de Urbanização, “Caracterização Morfológica e Tipológica de Bairros e Zonas Industriais”, do qual se seleccionaram as imagens e uma parte das considerações constantes das Figuras 18 a 23.

Buscando uma síntese, esse Relatório agrupa as diversas áreas de expansão da Cidade em seis grupos distintos. A cada uma destas áreas de expansão chamaremos *bairro*, tal como aliás são denominados em Évora.

Os grupos considerados são os seguintes:

? **Grupo A** - Coronheiras (núcleo inicial); Bacelo; Bacelo Oeste (núcleo inicial); Granito Norte, Granito Sul; Fontanas; Torregela; Casinha; São José da Ponte (segundo núcleo); Horta dos Álamos – ver Figura 18

⁵⁹ C.M. Évora, P.U, Relatório, p. 53 e 54

⁶⁰ C.M. Évora, 1999, “Alteração do PDM para a Área Envolvente da Cidade”, Relatório, p. 12

Urbanizações de vivendas isoladas ou geminadas, organizadas em malha ortogonal. Solução idêntica à que tem sido praticada na generalidade do País, apenas com a peculiaridade da grande dominância do branco.

Correspondem a bairros de origem não planeada, surgidos nos anos 70, depois ordenados, legalizados e densificados com base em estudos de pormenor. Estes definiram índices e alinhamentos, obrigaram à cor branca e à telha cor de barro.

? **Grupo B** - Cruz da Picada - ver Figura 19

Urbanização de blocos de habitação colectiva, de 4 a 7 pisos, organizados predominantemente em cruz; circulação viária segregada; é público todo o espaço envolvente dos edifícios; integra-se no que designámos *forma modernista* (ver ponto 3.3.4) .

Única na cidade, pelas suas características morfo-tipológicas e pela altura dos edifícios, está em clara e assumida ruptura com a envolvente.

Trata-se de um bairro de habitação social, do ex-Fundo do Fomento de Habitação, iniciado nos anos 70.

? **Grupo C** - António Sérgio - ver Figura 20

Urbanização de pequenos conjuntos de pequenos edifícios (predominantemente unifamiliares), obedecendo a projectos-tipo e jogos volumétricos muito elaborados, organizados com direcções desencontradas e originando pequenos espaços públicos intercalares.

Desenho do autor, denotando entendimento da complexidade como fonte de harmonia; constitui, por essa característica, caso único na cidade.

Não obstante a ruptura que representa, procura e consegue uma articulação viária e até volumétrica com a envolvente.

Trata-se de um bairro de iniciativa municipal e cooperativa, construído nos anos 70 e 80.

? **Grupo D** – Malagueira - ver Figura 21

Urbanização de grandes conjuntos reticulados de edifícios unifamiliares, cada um organizado sobre o seu pátio fechado, obedecendo a projecto-tipo de máxima uniformidade e ostensiva simplicidade.

Estes conjuntos são articulados entre si por *aquedutos*/ condutas técnicas e servidos por ruas estreitas. Reportam-se a uma ampla zona verde, com algumas *peças* dispersas num ambiente *naturalizado*.

Desenho do autor (Siza Vieira), de grande erudição, articulando uma arquitectura universal com a leitura do lugar, o confronto de modelo habitacional mediterrânico com concepção paisagística de origem anglo-saxónica.

No seu relacionamento com a envolvente não denota preocupações funcionais estruturantes e, do ponto de vista formal, relaciona-se francamente com algumas preexistências (Bairro de Santa Maria, Bairro do Gancho) e ignora, explicitamente, outras (Bairro Cruz da Picada).

De grande dimensão, este Bairro é de iniciativa pública (Municipal, Central) e cooperativa. Foi construído entre os anos 70 e 90.

- ? **Grupo E** - Quinta dos Álamos; Coronheiras (núcleo final); Bacelo Oeste (núcleo final); Granito Centro; Alto dos Cucos; Vila Académica; Vila Lusitano - ver Figura 22

Urbanizações que misturam diversas soluções tipológicas e morfológicas, apesar da grande uniformidade (projecto-tipo) de cada núcleo que as integra. Dominam os edifícios unifamiliares ou bifamiliares com dois pisos, mas também incluem habitação colectiva, de dois a quatro pisos. Articulam soluções de ruas e praças (*forma clássica*), com blocos soltos (*forma modernista*) e com áreas de vivendas (*forma jardim*)⁶¹.

Soluções planeadas de diversos autores, planos municipais e loteamentos privados, revelam-se ordenadas, mas frequentemente atípicas, desinteressantes, por lhes faltar uma identidade própria.

Assumem-se, a maior parte das vezes, como *bairros* específicos, estabelecendo com as vias estruturantes da Cidade apenas as relações indispensáveis.

Foram construídos nos anos 80 e 90.

- ? **Grupo F** - Horta das Figueiras (núcleo final); Horta do Bispo; Muralha - ver Figura 23

Urbanizações predominantemente da habitação colectiva (três a quatro pisos), onde também surgem conjuntos de habitação uni e bifamiliares, de dois pisos em banda.

Solução predominantemente clássica, com predomínio da rua/ contínuo de fachadas, mas muitas vezes com interiores semi-públicos e também com algumas peças soltas (de influência *modernista*). Estabelecem relação directa com a estrutura viária principal da Cidade, criando-a ou reforçando-a. Em consequência, verifica-se uma clara distinção entre estas e as restantes vias, secundárias.

Estes bairros foram construídos nos anos 80 e 90, com base em estudos municipais e loteamentos privados.

Voltando a uma análise global, ressalta a peculiaridade de um crescimento ocorrido de forma planeada, denotando grandes vantagens, mas também algumas insuficiências:

⁶¹ Ver, relativamente às formas urbanas referidas, o ponto 3.3.

- Numa fase em que as cidades se dispersam, Évora tendeu à concentração⁶². Mas, todo o seu crescimento, decorrendo do conceito de *zona* e sendo estruturado por *estradas nacionais*, (com as respectivas servidões), apresenta *eixos estruturantes* pouco qualificados e, em consequência, a própria concentração é pouco perceptível. As expansões não ajudaram, ou ajudaram pouco, a estruturar a Cidade, salvo as ocorridas na zona sul.
- Évora distingue-se da generalidade do País no que respeita à tipologia dos alojamentos existentes e, sobretudo, dos construídos nas últimas décadas. Já atrás se tinha concluído, pelos dados do INE, constituir um caso singular nas 16 cidades consideradas, não tanto pelo grande número de alojamentos em edifícios unifamiliares (52% do total), mas sobretudo pela fraca expressão dos edifícios com 10 e mais fogos (apenas 5%, contra os 26,5% do somatório dos 16) e pelo facto de se continuarem a construir edifícios plurifamiliares de 2 a 4 fogos (33% dos construídos entre 94 e 96, contra 7,5% do somatório dos 16). A observação directa das expansões urbanas confirma estes números.
- Vale a pena também notar a relativa uniformidade quanto aos índices de utilização praticados nas diversas áreas de expansão, apesar das grandes diferenças de solução fomal que apresentam entre si. Variam, todos eles, entre os 0,5 e os 0,7, aproximando-se dos 0,9 apenas as do Grupo F, dominado pela habitação colectiva organizada em quarteirões permeáveis.
- O crescimento de Évora caracteriza-se por uma arquitectura de contenção e uniformidade, dominada pelo branco, recorrendo muitas vezes à repetição de projecto-tipo. Quase não se encontram, na Cidade, as intervenções casuísticas e desarticuladas que caracterizam o recente crescimento urbano do País. Mas algumas áreas de expansão de Évora poder-se-ão considerar arquitectonicamente pobres ou monótonas.

Ainda numa perspectiva global, mas distinguindo entre os vários agrupamentos considerados, valerá a pena notar:

- Do Grupo A, agrupando bairros de vivendas de origem *clandestina* de malha ortogonal e posteriormente legalizados e densificados, vem a confirmação de corresponderem a uma solução que poderá ser considerada desinteressante, mas que, infraestruturada e disciplinada, oferece boas condições de habitabilidade.
- Do conjunto de bairros Cruz da Picada, António Sérgio e Malagueira, todos eles projectos de autor e relativamente próximos, integrando a área de expansão oeste da cidade, há que destacar as formas radicalmente diferentes que apresentam entre si, cada uma delas com uma identidade própria. Com maior ou menor integração com a envolvente mais próxima, denotam todos eles falta de percepção da

⁶² Salvo nas áreas do já referido parcelamento, em "quintinhas" de 5000 m², ocorrido sobretudo a norte e nascente da Cidade.

necessidade de desenho da *cidade global*, não explicitando nem dignificando os elementos estruturantes ⁶³ a essa escala, cuja função está para além do próprio bairro.

- Do Grupo D, incluindo diversos bairros, articulando planos municipais e loteamentos privados e cooperativos, há que notar o eclectismo morfológico que patenteiam, reflectindo a panóplia de formas urbanas hoje utilizadas por urbanistas e arquitectos. Decorrem, daí, soluções algo incaracterísticas, não contribuindo para a afirmação identitária de cada local.
- No grupo E ainda se poderá notar o que se afirma para o Grupo D. Mas, assumindo-se em articulação com a estrutura da Cidade e aproximando-se mais da forma *clássica* da rua, tais diferenças morfo-tipológicas surgem atenuadas.

Estas observações, relativas a uma cidade cujo crescimento ocorreu de forma totalmente planeada, permitem-nos algumas conclusões:

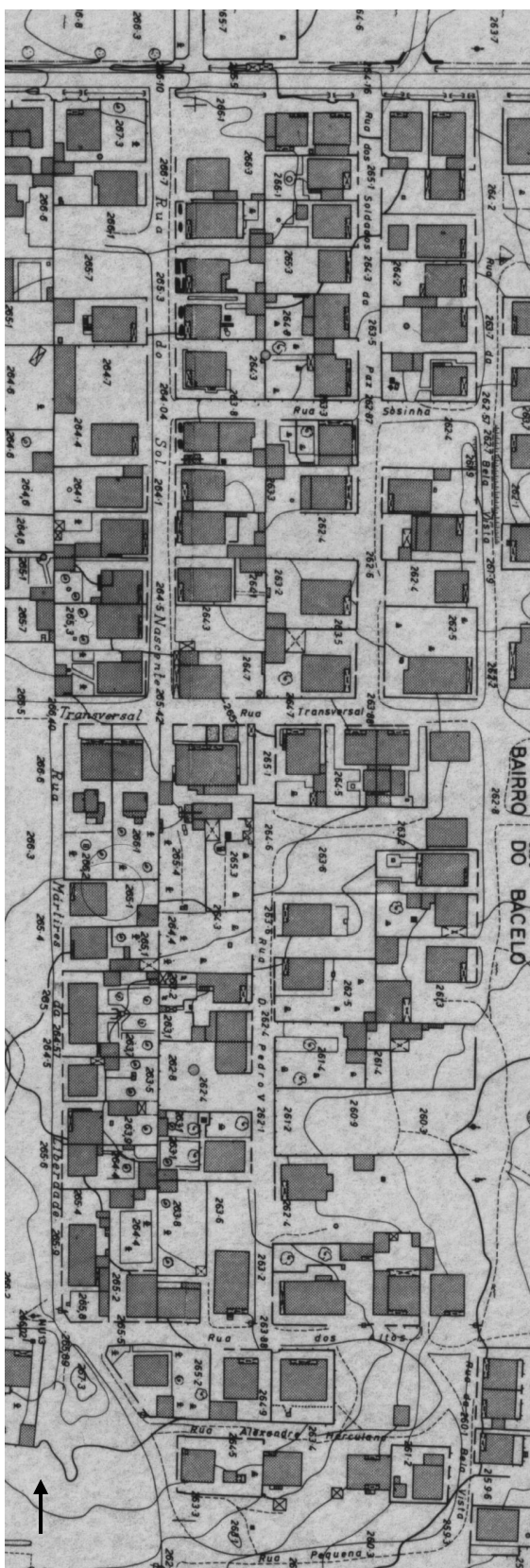
- Antes de mais, a de que é possível a disciplina do planeamento
- Depois, a de que soluções de desenho urbano de autor qualificam as respectivas áreas de intervenção, desde logo por lhes conferirem uma identidade própria.
Soluções planeadas, mas de grande eclectismo morfológico, resultam em soluções atípicas e por isso desinteressantes.
- Mas não é suficiente o desenho de autor, que tende a fechar-se nos limites da sua própria intervenção. É necessário que este se subordine a uma forma global da cidade e aos seus elementos estruturantes.

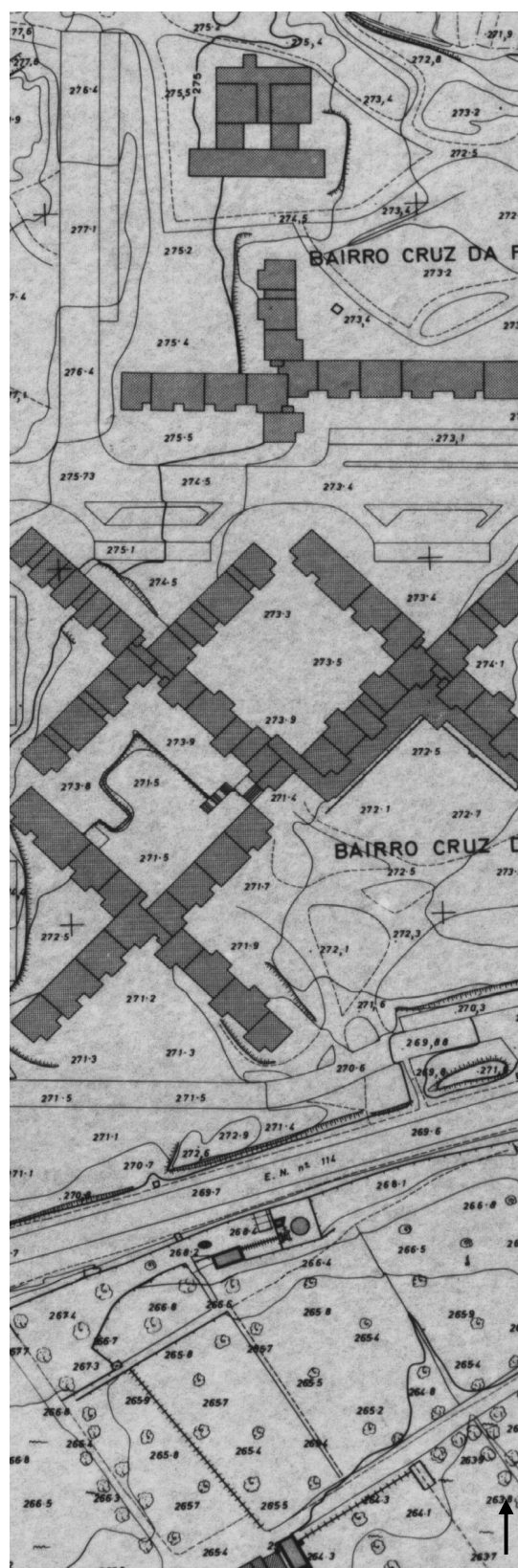
O crescimento de Évora, com aspectos muitos positivos, reflecte no entanto algumas deficiências; nalguns casos de estrutura, noutros casos de carácter.

Tais reflexões sugerem-nos aspectos essenciais a considerar no Modelo que se pretende formular:

- a necessidade de explicitar e assumir um esqueleto definidor de uma forma global de cidade, que garanta, a essa escala, a sua legibilidade e funcionalidade;
- a necessidade de definir e assumir uma ideia forte, uma forma própria, para cada uma das *partes* a criar.

⁶³ Ver ponto 3.2.3, relativo a *elementos estruturantes de cidade*





Cruz da Picada

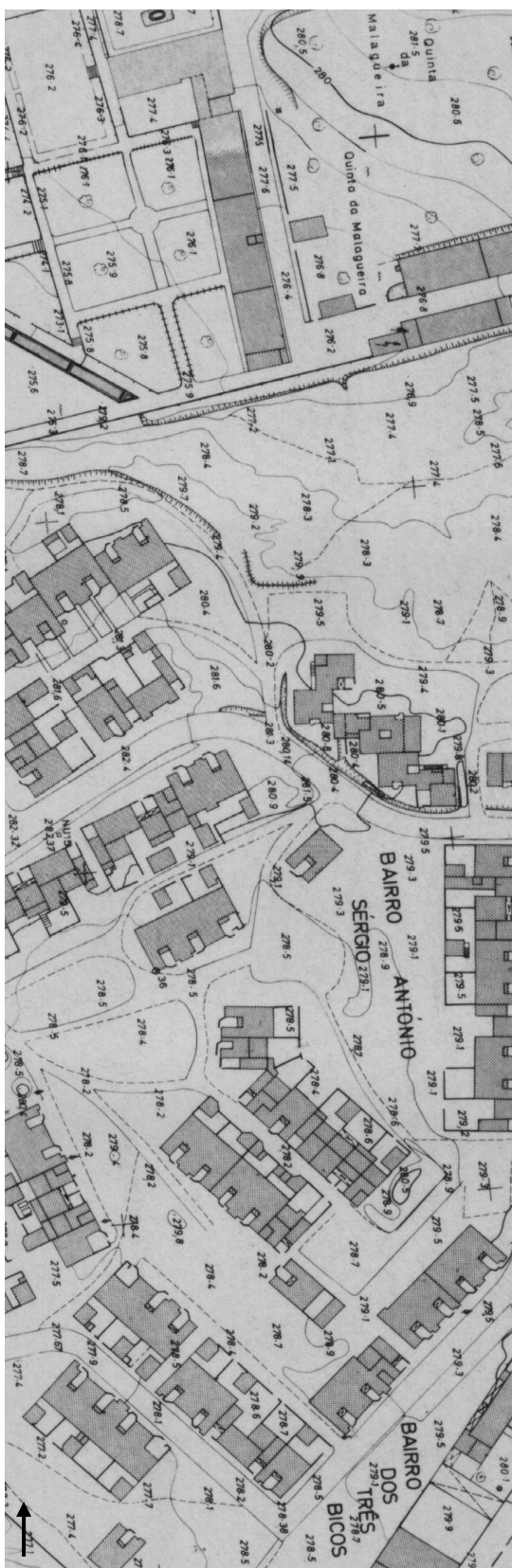
Bairro de habitação social, do ex-Fundo de Fomento de Habitação, surgido nos anos 70.

“Edifícios de 4 a 7 pisos, formando grandes blocos em forma de cruz, com pátios públicos, zonas ajardinadas envolventes e circulação viária segregada.”

Arquitectura de custos baixos, com recurso a volumetrias e pormenorizações elaboradas.

Único na Cidade

Figura 19: Expansões do Grupo B, Évora



António Sérgio



Bairro planeado, de iniciativa municipal e cooperativa, construído nos anos 70 e 80.

"Malha articulada com eixos principais dos bairros envolventes, com uma estrutura de vias terminando em praças e conjuntos edificados orientados em direcções desencontradas, com muitas pequenas áreas de espaço público."

Vias com largura entre os 4 m e os 10 m; lotes com área entre 120 m² e 200 m²; índice de utilização bruto próximo de 0,5.

Edifícios de 1 e 2 pisos, unifamiliares e plurifamiliares de pequena dimensão, com pequenos pátios, arquitectura uniforme e muito elaborada.

Figura 20: Expansões do Grupo C, Évora



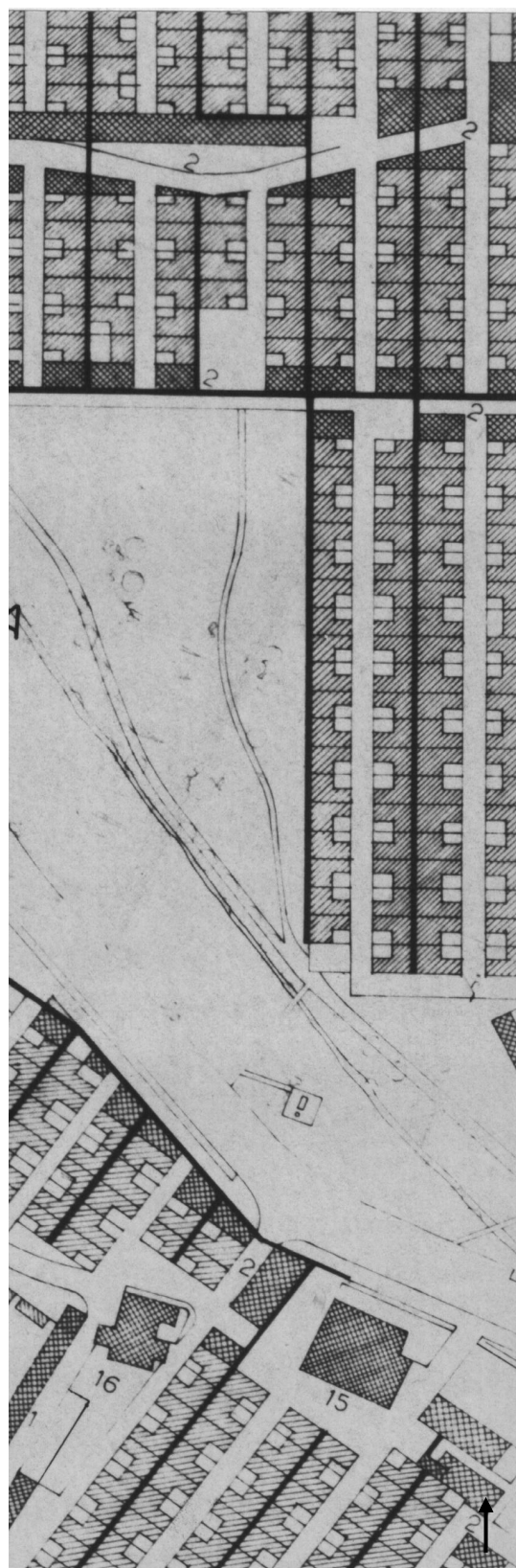
Bairro de 1200 fogos, de iniciativa pública (municipal e central) e cooperativa. Construído dos anos 70 aos 90. Projecto de Siza Vieira.

Solução unitária, formada por conjuntos de quarteirões de malha ortogonal, articulados entre si por um "aqueduto"/ conduta técnica e reportando-se a uma ampla zona verde.

Lotes de 96 m^2 , vias de acesso aos quarteirões de 6 m de largura.

índice de utilização de 0,7.

Edifícios de 2 pisos, unifamiliares, desenvolvidos em torno de pátios fechados, arquitectura uniforme de formas muito simples e eruditas.



Malagueira

Figura 21 : Expansões do Grupo D, Évora



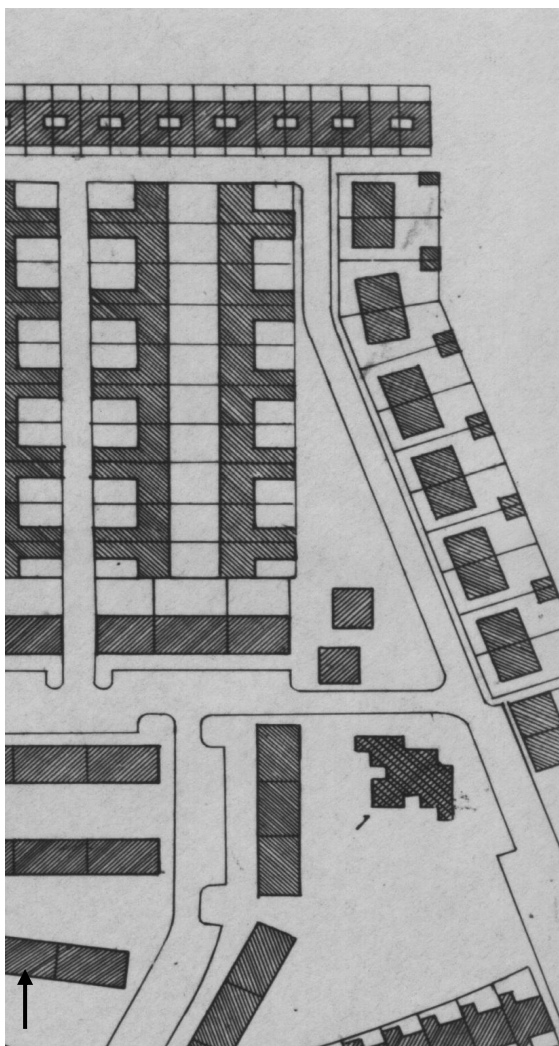
Quinta dos Álamos



Vila Lusitano



Coronheiras (Núcleo Final)



Coronheiras (Núcleo Final)

Diversos bairros de origem planeada, articulando estudos municipais com loteamentos privados, construídos nos anos 80 e 90.

Malhas ortogonais, ou de curvas regulares. Mistura tipológica de edifícios unifamiliares de 2 pisos (em banda, geminados, ou isolados) e multifamiliares de 2 a 4 pisos, em blocos ou em banda, estas constituindo, por vezes, centralidades locais. Decorrem espaços públicos de dimensão significativa, mas por vezes incaracterísticas.

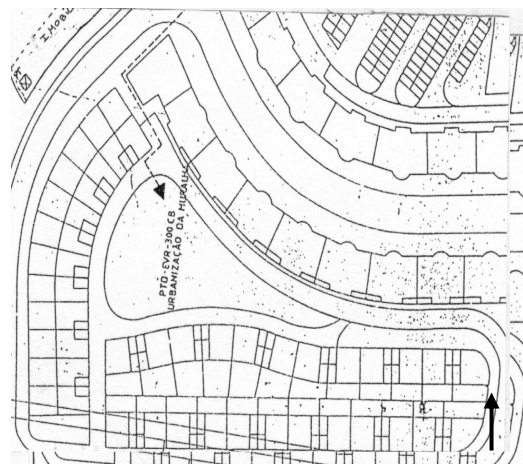
Índices de utilização entre os 0,5 e os 0,7.

Grande uniformidade arquitectónica em cada núcleo de cada bairro, com recurso a projecto-tipo.

Figura 22 : Expansões do Grupo E, Évora



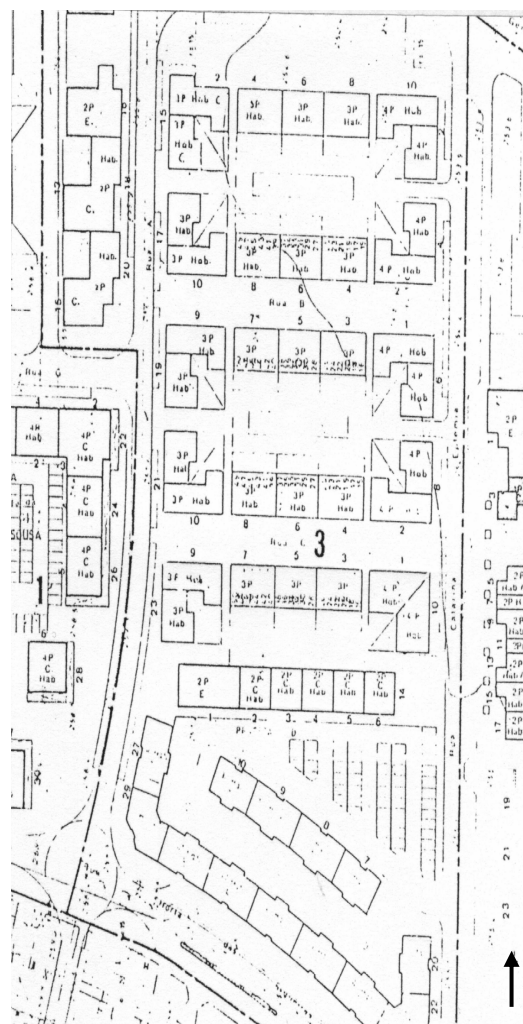
Muralha



Muralha



Horta das Figueiras (Núcleo Final)



Horta das Figueiras (Núcleo Final)

Diversos bairros, concentrados a sul das Muralhas, articulando estudos municipais com loteamentos privados e construídos nos anos 80 e 90.

Estabelecem relação directa com a estrutura viária principal.

Grandes conjuntos de blocos, estabelecendo muitas vezes quarteirões de interior semi-público; espaços públicos de dimensão significativa.

Índices de utilização de 0,7 a 0,9.

Domínio da habitação colectiva, com 3 ou 4 pisos, sem logradouro. Alguns edifícios de 2 pisos, uni ou bifamiliares. Grande contenção e uniformidade na escolha dos materiais.

Figura 23: Expansões do Grupo F, Évora

2.3. VISÃO SINTÉTICA. ORIENTAÇÕES A REter

As cidade médias portuguesas patenteiam, entre 1970 e 2000, um enorme **crescimento construtivo**, tendo mais que duplicado o número de alojamentos.

Mas é de sublinhar que tal crescimento não tem por base uma correspondente dinâmica demográfica.

Nos anos 70, como anteriormente, alojamento e famílias cresceram a par. Nestes últimos vinte anos tal facto deixou de se verificar. Tendo a população residente crescido apenas 15% e as famílias 34%, o número de alojamentos aumentou 79%, ou seja, 2,3 vezes mais. De notar que este rácio se tem acentuado, sendo actualmente de três fogos para uma família.

Este desfasamento entre crescimento de famílias e de alojamento não ocorre apenas nas cidades médias, mas na globalidade do País. Aliás, poderá ser identificado com o sul da Europa, tendo expressão na Grécia, Espanha e Portugal e, em menor grau, em França e Itália.

Mas o fenómeno tem especial expressão em Portugal, sendo este o país da União Europeia que apresenta o menor crescimento populacional e o maior rácio crescimento dos alojamentos/ crescimento das famílias. No conjunto da União Europeia, entre 1986 e 1996, os agregados residentes cresceram 12% e os alojamentos, relativamente aos mesmos agregados, 15%; em Portugal, os primeiros cresceram 7% e os segundos 25%.

De tal desfasamento decorrem alterações nas **formas de ocupação do alojamento**, sendo que, actualmente, nas cidades médias estudadas, apenas $\frac{2}{3}$ dos fogos são ocupados por famílias residentes. Mantendo-se a percentagem dos alojamentos com *ocupação ausente*, constata-se que, entre 1981 e 1991, triplicaram os de *uso sazonal* e os *vagos* mais que triplicaram.

Este crescendo de fogos vagos, abandonados, com os consequentes desperdício económico e degradação da paisagem urbana e rural, é um fenómeno nacional, que deverá merecer a maior atenção.

Actualmente, em Portugal, cerca de 14% dos alojamentos já se encontram nessa situação e, mantendo-se a dinâmica construtiva, tenderão a aumentar. É de sublinhar que tal não acontece apenas no meio rural, em declínio (embora aqui tenha, de facto, ainda maior expressão) mas também nas cidades em crescimento.

Dentro de cada cidade, poderia pensar-se que ocorre quase apenas nas zonas antigas. Mas não, estende-se às diversas partes de cidade. Em 1991, os fogos ocupados por famílias residentes eram, em todos elas, cerca de 75% e os vagos oscilavam entre os 10% e os 12%. As diferenças maiores ocorriam sobretudo na distribuição dos alojamentos de uso sazonal, com uma presença maioritária nas áreas consolidadas e

periurbanas, e na distribuição dos de ocupação ausente, com maior expressão nas zonas de expansão pós 70.

O desfasamento entre crescimento das famílias e do alojamento, a manutenção de fogos sem qualquer uso, assim como a forte expressão da *ocupação ausente* em fogos construídos recentemente, e até o aumento de fogos de *uso sazonal*, são bem demonstrativos de como o alojamento se tem vindo a transformar, cada vez mais, em produto financeiro que não necessita de rendimento explícito, que é justificado sobretudo pela evolução da renda fundiária, pela convicção de que, esteja o imóvel em bom estado ou em ruínas, o solo que o suporta se irá sempre valorizando com o tempo.

Analisando a **expressão territorial**, a uma escala macro, das actuais cidades, poderá constatar-se:

- A grande diversidade que apresentam entre si, sendo que apenas nalgumas delas se consegue detectar uma forma global.

Beja, Évora e Viseu apresentam um padrão radioconcêntrico. As cidades do litoral, Viana do Castelo, Setúbal e até mesmo Aveiro, têm uma malha ortogonal. Faro articula, num padrão radioconcêntrico, duas malhas ortogonais paralelas à costa, que aí sofre uma inflexão. Viana do Castelo exhibe, ainda, uma organização linear, ao longo da linha de costa.

Mas em muitas das cidades analisadas não se afigura fácil encontrar um padrão global, de referência, que nos dê uma legibilidade da cidade com um todo.

- Verifica-se, sim, muitas vezes, um crescimento que se afigura caótico e pouco estruturado, bastante casuístico, embora quase sempre se possa detectar relações com vias preexistentes ou em construção, com a tipologia do local e também com a divisão cadastral, embora esta última já decorra muito das duas primeiras.
- Nalgumas cidades o crescimento mantém-se fundamentalmente concentrado, nomeadamente em Beja, Faro, Portalegre e Setúbal ou até, com maiores hiatos, em Bragança, Castelo Branco, Guarda e Évora - as cidades do sul e do interior, em suma.

Mas nas restantes cidades analisadas ocorre todo uma ocupação periurbana⁶⁴, dispersa, que engloba mais de 25% do alojamento das respectiva *cidade global* e uma dinâmica de crescimento idêntico a esta. Algumas destas cidades, nomeadamente Aveiro, Braga, Coimbra e até Viana do Castelo, exibem, na sua globalidade, duas formas bem delimitadas entre si, uma concentrada/*contínua*, outra periurbana/dispersa.

⁶⁴ Definiu-se *área periurbana* como aquela em que ocorre uma mistura de usos (agrícola, florestal e edificação), podendo incluir pequenos aglomerados urbanos anteriores à década de 70, e crescentemente ocupadas com construção e pequenas urbanizações dispersas, sendo que a maioria dos residentes trabalha nas áreas consolidadas ou de expansão.

Mas outras surgem como constituídas por um somatório de diversos aglomerados (de densidade variável, sendo um deles a cidade tradicional), separados por espaços não edificados ou de construção dispersa. É o caso de Santarém e de Vila Real.

E noutras, ainda, nomeadamente Leiria e Viseu, não se conseguem detectar fronteiras entre a cidade concentrada e a dispersa, a ocupação parte de um núcleo central concentrado e vai-se expandindo com densidade decrescente.

De notar que a procura de habitação em contexto não edificado, com forte expressão nestes casos, ocorre também (embora em menor grau) em cidades concentradas, dando origem à constituição de parcelas de 0,5 ha, ditas rurais mas de facto destinadas à construção, como acontece em Évora.

- Em todas as cidades, nas concentradas como nas dispersas, constata-se a existência de muitas *partes* distintas, com características morfo-tipológicas muito diversas: por vezes estabelecendo continuidades entre si; outras vezes com hiatos construtivos; outras vezes ainda com contiguidade mas em ruptura morfológica. Na ligação entre *partes*, as vias revelam-se quase sempre fundamentais, mesmo quando (e isso acontece muitas vezes) se afirmam como elementos autónomos, concebidos numa perspectiva puramente automóvel, sem considerarem a edificação e as demais funções envolventes.

As **vias** revelam-se o principal motor e a principal estrutura de todo o crescimento urbano, que a elas sempre se referencia.

Assim sendo, poderá considerar-se como uma das principais insuficiências do planeamento, a actual autonomia (nascida com o modernismo) do projecto viário relativamente ao desenho urbano.

Tal autonomia é muito frequente. Os traçados viários são definidos a uma escala macro, num plano/ zonamento que quase nunca estabelece soluções-tipo de relacionamento com a envolvente, ou até apenas no Plano Rodoviário Nacional.

Enquanto não se concretizam, são definidas faixas de protecção e a ocupação que vai acontecendo limita-se a virar-lhes as costas.

Quando se avança para a obra, o projecto quase apenas se limita a procurar resolver a circulação automóvel, passando por onde lhe é mais conveniente.

Esta atitude até poderá estar correcta para uma estrada de ligação entre aglomerados, que apenas deverá ser ponderada por estudos de impacto ambiental e paisagístico. Mas para a construção da cidade, lugar onde o tráfego automóvel se articula e confronta com funções muito diversificadas, origina graves problemas funcionais, estéticos e ambientais.

Esta autonomia do projecto viário foi observada na maioria dos novos eixos estruturantes construídos, nas duas últimas décadas, nas três cidades analisadas em mais pormenor (Aveiro, Coimbra e Évora).

As obras da ex- Junta Autónoma das Estradas traduzem-se, não raro, em soluções muito gravosas para as cidades. É o caso do IP5, em Aveiro, onde constitui uma barreira entre a urbe e a Ria. É o caso do IC2, em Coimbra, que descarrega o tráfego na Casa do Sal, estraçalhando um vale que constituía um dos elementos principais da estrutura biofísica.

Mas também os projectos municipais, embora com consequências menos gravosas, enfermam do mesmo erro metodológico.

Os novos eixos construídos em Évora (Circular Sul e Variante à Estrada de Beja) são puramente viários.

Os eixos estruturantes construídos em Coimbra nos anos 90, estabelecendo uma função *circular*, passaram por onde a topografia e a ocupação preexistente lhes permitiu, sem acautelar suficientemente as funções pedonais. E, nos anos 80, em eixos de traçado puramente viário, permitiu-se depois que fossem marginados por construção desorganizada e de alta densidade, inibindo a sua função viária (é o caso da Rua do Cidral e da Av. Elísio de Moura).

Também em Aveiro se constata a autonomia do projecto viário, que tem expressão caricatural nos eixos coleantes e incompreensíveis, não respeitando a malha urbana existente, que foram construídos na “cidade invisível”, onde se esperaria que estes viessem ditar as regras para a futura expansão urbana.

Já atrás se referiu que as cidades, todas elas, englobam diversas **partes**, cada uma com as suas características específicas que as distinguem umas das outras. A algumas dessas partes, com forte identidade própria, morfológica e vivencial, é-lhes hoje reconhecido valor patrimonial.

Analisados os crescimentos recentes das três cidades que se abordaram com mais pormenor, constatou-se que a sua maior ou menor qualidade depende, para além das razões funcionais, de exprimirem ou não uma coerência e uma identidade.

As urbanizações de dimensão significativa (vários hectares) que assumem uma forma específica, um *desenho de autor*, gostando-se ou não delas, afirmam a sua presença e a sua identidade. É o caso da Malagueira e é o caso da Cruz da Picada, vizinhas em Évora, mas tão distintas entre si. É também o caso da primeira fase da Solum, em Coimbra.

Soluções planeadas, mas atípicas e ecléticas, revelaram-se menos interessantes, exactamente por não exprimirem uma identidade própria.

É de sublinhar que tal eclectismo parece ser hoje a atitude projectual dominante. O modernismo trouxe muitas formas de cidade; o quarteirão fechado (clássico) deu lugar ao quarteirão aberto (de interior semi-

público), às bandas e aos blocos isolados, às *peças* mais ou menos soltas. Trouxe, também, através de outras tendências, a cidade de vivendas, mais ou menos densas, mais ou menos enquadradas na paisagem. E o projecto actual (salvo nas situações que denominámos *projecto de autor*), muito mais do que escolher entre elas, parece combiná-los de forma promíscua (porque sem critério perceptível).

É o que se passa na generalidade das expansões à *Cidade Continua* de Aveiro (Gulbenkian, Granja, Sá Barrocas, Quinta do Cruzeiro, Carramona, Santiago, Bairro do Liceu), que integram prédios de habitação colectiva, de 4 a 9 pisos, predominantemente organizados em bandas, mas que formam conjuntos ecléticos que vão desde o quarteirão fechado até à peça solta. Referenciadas quase sempre a uma malha ortogonal, são soluções híbridas, entre as formas *modernistas* e *clássicas* ⁶⁵, com espaço entre os edifícios quase sempre público, mas muitas vezes com uma relação *vial*/ banda edificada que se aproxima do conceito de rua.

Quase o mesmo se poderá dizer de muitos bairros construídos em Évora (Quinta dos Álamos, núcleo final das Coronheiras, núcleo final do Bacelo Oeste, Granito Centro, Alto dos Cucos, Vila Lusitano). Nestes, dominam tipologias de menor número de fogos e de pisos, sobretudo edifícios unifamiliares e bifamiliares de dois pisos e alguns colectivos de três e quatro pisos. Mas também neles se misturam várias soluções morfológicas e tipológicas, soluções de ruas e praças, blocos soltos, áreas de vivendas.

E em Coimbra verifica-se o mesmo, tanto nas expansões à *cidade continua*, como nalgumas áreas de construção dispersa. Nas primeiras, predomina a solução modernista, mas com os blocos já organizados em bandas, umas vezes rodeados de espaço público, outras vezes com traseiras privadas destinadas a garagens, formando desenhos diversos e casuísticos. Nas segundas, a dominância da vivenda é muito intercalada com outras opções tipológicas, sem critério locativo aparente.

Poderá talvez concluir-se, na generalidade destes casos, que os conceitos teóricos actuais, muito dominados pela negação do modernismo e pela defesa da rua, produzem na prática resultados algo incaracterísticos, exactamente porque, do modernismo, apenas recusam a disciplina repetitiva/uniformizante e radicalizam, pelo individualismo e ecletismo, a possibilidade de projectar peças soltas por ele criado. É curioso notar que tal se passa mesmo em Évora, em urbanizações que obedecem a projectos-tipo para os edifícios, constituindo estes núcleos de grande uniformidade; nestes casos é na articulação entre núcleos que se vislumbra o tal ecletismo, a falta de uma ideia dominante, de um traçado forte que caracterize o bairro.

Voltando à *cidade alargada* e à afirmação de que ocorre, em muitas delas, um crescimento pouco estruturado, há que referir que se constata não ser a intervenção em cada *parte* a escala adequada para ultrapassar tal insuficiência.

⁶⁵ Ver ponto 3.3, relativo a formas urbanas

As urbanizações da Cruz da Picada, António Sérgio e Malagueira, vizinhas em Évora, todas elas *de autor* e com uma identidade própria, preocupam-se pouco com a explicitação dos elementos estruturantes, de articulação entre *partes*. Nas duas primeiras tal ocorre por omissão. Na terceira pela excessiva afirmação de um eixo/vale que fecha a urbanização em si própria, não perspectivando nem dignificando as relações para norte e poente.

Em Coimbra constatou-se que, ao contrário de Évora, a estrutura viária recentemente construída e as expansões urbanas andam muito associadas (próximas ou mesmo contíguas). No entanto, as relações funcionais e formais entre ambas não foram suficientemente acauteladas, surgiram como projectos autónomos.

O que se conclui sobre as vias é extensível aos **percursos verdes** que poderiam ser estruturantes da cidade (ver ponto 3.4.4).

Poderá referir-se, como positivo, o exemplo da Malagueira (Évora), toda ela organizada em função de um amplo espaço verde urbano, seguindo a Ribeira; mas também aqui o seu prolongamento para sul, para além da área de intervenção, não terá sido suficientemente explicitado.

De referir, em Aveiro, o Bairro de Santiago, que integra uma zona verde que em princípio deveria ser estruturante, mas que se interioriza, se fecha em si própria, não cumprindo convenientemente essa função. Em menor grau, o Parque de São Pedro, fazendo parte do mesmo eixo verde (mais a norte) apresenta ainda alguma interioridade.

Também em Coimbra se poderão apontar, neste domínio, alguns exemplos, ou melhor, algumas problemáticas. A urbanização do Vale das Flores, comprometida nos anos 80 e concretizada nos anos 90, não considerou a linha de água existente como deveria, não se organizou em função dela; o projecto de espaços verdes está agora em curso, mas já só poderá aproveitar o que ainda resta. O nó do IC2, à Casa do Sal, de que já se fez referência, prejudica gravemente as potencialidades do Vale de Coselhas enquanto elemento fundamental à estruturação e legibilidade do território. Há que referir, pela positiva, o início das obras de aproveitamento das margens do Rio, espaço que, na sua globalidade, poderá vir a constituir a grande referência e a grande oportunidade de Coimbra, sendo necessário, para tal, que a ocupação verde seja complementada por um conjunto de funções que animem e suportem a sua utilização.

Tais exemplos sugerem a ideia de que os percursos viários e verdes, que sejam ou possam ser estruturantes da cidade, têm que ser pensados a uma escala global, em *plano de cidade*, e que a ocupação de cada *parte* se lhe deverá subordinar.

Mas, para tal, o plano-zonamento não se mostra suficiente. O caso de Évora demonstra-o bem. O Plano de Urbanização, elaborado nos anos 70, foi respeitado e, no entanto, a Cidade não se mostra suficientemente estruturada, exactamente porque cresceu por zonas, de forma autónoma aos eixos viários estruturantes, antigas estradas sob as quais pendiam servidões. Conclui-se, então, ser necessário que o crescimento seja desenhado a partir destes eixos estruturantes, o que exige que o próprio *Plano de Cidade* os aborde com mais pormenor, estabelecendo as regras (ou o desenho) para a sua ocupação lateral.

No crescimento destas três cidades, ocorrido nas duas últimas décadas, pode notar-se também, como seria de esperar, o aparecimento de **grandes superfícies comerciais**.

Alguns centros comerciais, inseridos no tecido urbano, poderão ter maior ou menor importância. Nalguns casos, sobretudo em zonas centrais, puxam a função comercial para o interior dos quarteirões e sobrecarregam as vias circundantes com tráfego automóvel. Mas, noutros casos, animam as zonas em que se inserem, como por exemplo o Eborim, numa área limite do Centro Histórico de Évora, ou o GiraSolum, em Coimbra, motor de uma nova centralidade.

Vale a pena referir um caso recente, o do Forum, construído em terrenos vagos no centro de Aveiro, que veio reforçar significativamente a animação da zona. Trata-se de uma estrutura diferente do habitual, aberta ao exterior, constituindo quase tecido urbano. Mas, mesmo aqui, se poderão ainda notar resquícios da habitual atitude concentracionária destes empreendimentos, ao privilegiar a animação de uma rua interior e não a fachada confrontante com o Canal Central e ao localizar a entrada nos estacionamento subterrâneos em locais onde seria de privilegiar a relação pedonal com a envolvente:

Os hipermercados procuram, como também é habitual, locais de boa acessibilidade automóvel e correspondem, todos eles, a peças isoladas, centrados sobre si próprios, não buscando relação com a envolvente.

É o caso de Évora, em que se localizam junto aos eixos radiais de acesso à Cidade, acrescentando à sua vivência apenas uma nova função autónoma.

É o caso de Aveiro, onde buscaram localização ao longo da E.N. 109, via que tende a transformar-se no principal elemento estruturante da Cidade, mas ignorando totalmente a ocupação próxima e estabelecendo, com a própria via, relações formais e até funcionais pouco cuidadas.

Em Coimbra ocorre um caso curioso, o da localização de duas grandes superfícies comerciais (Continente e Makro) no Vale das Flores, ao longo da via principal (que ajudaram a pagar) e no centro da principal área de expansão recente da Cidade. Localização muito polémica, pode constatar-se que contribuiu para a animação na zona (com o que isso tem de positivo e de negativo). Pensando-se que iria desvalorizar a função residencial, constatou-se que, pelo contrário, originou a subida de preços. São empreendimentos iguais aos

que se encontram por todo o País, fechados em si próprios, com a muralha de carros à volta inibindo as funções pedonais. Mas permitem-nos pensar que, com outra forma, articulando-se com as demais funções, a localização até terá sido acertada.

Atendamos agora à **construção dispersa**, à mistura cidade/campo, a qual tem uma fortíssima presença em Aveiro e Coimbra.

Antes de mais, uma constatação, a da crescente menorização das funções rurais, nomeadamente agrícolas, seja através de novas ocupações, seja através do seu abandono. Se se pretender evitar essa degradação, há que tomar medidas rápidas.

Outra constatação óbvia é a do papel das antigas estradas como suporte de uma construção, crescente, que vai ocorrendo nas suas margens. Tal ocupação até poderá exprimir alguma racionalidade, de aproveitamento de infra-estruturas, mas, para além de determinada densidade, entra em ruptura com a dimensão dessas infra-estruturas, gerando graves problemas funcionais. Tal está bem patente nos eixos da *cidade campesina* de Aveiro, em São Bernardo e até já em Santa Joana, e assume uma expressão extrema nalguns eixos de São Martinho, em Coimbra, nomeadamente em Fala.

De forma mais ou menos casuística vão-se formando, por vezes, nestes espaços, **pequenos aglomerados**, antigos *lugares* que vão crescendo ou, com frequência cada vez maior, resultantes de loteamentos.

A qualidade de tais aglomerados (tal como acontece com a expansão da *cidade continua* e como acontece com a ocupação ao longo dos eixos) depende de questões funcionais, sobretudo das dimensões do espaço público face à ocupação, mas, também, da coerência do conjunto. A ocupação de algumas zonas de São Martinho (Coimbra), onde as vias são estreitas e a ocupação portadora de promiscuidades tipológicas, revela-se caótica. A ocupação de Lordemão (também em Coimbra), com uma predominância de vivendas isoladas em contexto de baixa densidade, embora resultante de um somatório não planeado de intervenções individuais, revela-se coerente e até agradável.

A **tipologia dos edifícios** é algo que também terá que ser referida como constituindo uma das alterações mais radicais no crescimento recente das cidades portuguesas e do País.

Números relativos ao Continente:

- Em 1981: predomínio dos edifícios unifamiliares (que representavam 65% dos alojamentos e quase 90% dos edifícios); os edifícios com mais de 5 fogos albergavam 20% do total do alojamento, sendo de

salientar que apenas tinham expressão na Área Metropolitana de Lisboa, onde se situavam 76% destes edifícios.

- Entre 1981 e 1996: constrói-se cada vez mais em altura, edifícios de grande dimensão, sendo que quase 40% dos novos alojamentos ocorrem em edifícios com 10 e mais fogos e 5 e mais pisos; continua a construir-se habitação unifamiliar, podendo intuir-se, pela evolução do número de pisos, que corresponde, quase toda, a vivendas de volume cada vez maior.

Nas 16 cidades médias estudadas verificou-se uma dinâmica similar, sendo que, nestas, o domínio dos edifícios de *grande dimensão*⁶⁶ ainda é superior ao que se verifica no Continente.

- Em 1981, 50% dos alojamentos situava-se em edifícios unifamiliares, 25% em plurifamiliares de *pequena dimensão* e os restantes 25% em edifícios de *média e grande dimensão* (14% e 11% respectivamente).
- Na construção ocorrida entre 1981 e 1996 verifica-se uma enorme ruptura relativamente a esta situação: os edifícios de *grande dimensão* representam mais de 50% do alojamento construído; quase não se constroem plurifamiliares de *pequena dimensão*; constroem-se unifamiliares, quase todos vivendas de grande porte, com forte presença no território, mas que só albergam 19% do novo alojamento.

Detectam-se, entre as 16 cidades consideradas, diferenças assinaláveis, constituindo Évora um caso singular, por nela, em 1996, apenas existir 5% do alojamento em edifícios de *grande dimensão* e ainda existir 31% em plurifamiliares de *pequena dimensão*.

Mas o que vale a pena sublinhar é que, não obstante as diferenças existentes, em todas as 16 cidades, como no Continente, se constroem edifícios de cada vez maior dimensão, dinâmica que se acentuou dos anos 80 para os anos 90.

De sublinhar, ainda, que este crescendo tipológico dos edifícios residenciais se observa em todas as partes de cidade. Para o somatório das 16 cidades, entre 1994 e 1996:

- Nas freguesias de *expansão pós 70*, os edifícios licenciados de *grande dimensão* albergaram 63% dos novos alojamentos.
- Nas freguesias *consolidadas* os de grande dimensão representaram 50% do alojamento e os de *média* 25%.
- E, até nas freguesias periurbanas, apenas metade dos alojamentos construídos correspondem a edifícios unifamiliares, sendo que os de *grande e média dimensão* já ultrapassaram os 40%.

⁶⁶ Considerou-se, nesta análise, os edifícios subdivididos em *unifamiliares*, *plurifamiliares de pequena dimensão* (2 a 4 fogos), *plurifamiliares de média dimensão* (5 a 9 fogos) e *plurifamiliares de grande dimensão* (10 e + fogos).

Esta dinâmica construtiva, de edifícios de cada vez maior dimensão, demonstra bem que o mercado do alojamento é dominado pela oferta e esta comandada pelo objectivo de valorização fundiária.

Inquéritos realizados para Coimbra e Aveiro⁶⁷ confirmam-nos que uma parte muito significativa da população aspira a uma moradia individual. A análise dos anúncios imobiliários, em Coimbra, demonstra que as famílias preferem edifícios plurifamiliares de *pequena dimensão*, já que, na venda de andares, quando ocorre tal situação, é sempre sublinhada. E, no entanto, constroem-se cada vez mais edifícios de *grande dimensão*.

Estando a construir-se muito mais do que exigem as necessidades de alojamento e verificando-se a existência de imensas áreas afectas á construção, este crescendo tipológico de forma nenhuma poderá ser explicado por uma procura de aproveitamento racional de espaço (como ocorre, por exemplo, na Holanda, onde se procura *reconstruir a cidade sobre a cidade*). A explicação terá que ser encontrada na tentativa de cada um, no seu terreno, procurar construir o mais possível, não se verificando, ao nível técnico e ao nível institucional, uma prática que contrarie de forma eficaz essa tendência natural de valorização fundiária.

Esta construção de edifícios de grande dimensão corresponde, nas zonas de expansão, a uma das opções morfo/tipológica possíveis e poderia - o que na maioria das vezes não acontece - ser resolvida com qualidade, tanto do ponto de vista funcional como do ponto de vista formal. Mesmo assim, não iria ao encontro da vontade dominante do lado da procura.

Mas a ocorrência crescente destes edifícios nas zonas *consolidadas* e nas *periurbanas* é, desde logo, reveladora de dinâmicas negativas ao ordenamento do território, portadora de agressões formais e funcionais.

Nas áreas consolidadas, genericamente caracterizadas pela insuficiência de espaços públicos, os edifícios de *grande dimensão*, correspondendo quase sempre ao aumento da área bruta construtiva, agrava esses problemas. E, do ponto de vista formal, pela sua altura excessiva ou até pelo aumento da largura das fachadas - através de emparcelamentos - introduzem muitas vezes rupturas injustificadas e agressivas.

Quanto ao periurbano, o *semeiar* destes edifícios vai contribuindo para destruir o que poderia ser, numa perspectiva da procura de qualidade, a sua principal vantagem comparativa, a de um enquadramento verde e *rural*, romântico. Os blocos de apartamentos que se podem observar espalhados pelo campo, um aqui outro acolá, são bem a caricatura do processo caótico e especulativo que tem caracterizado, recentemente, a transformação deste território a que aqui chamamos também cidade.

⁶⁷ Mendes, Dora, 1997; Pereira, Mauro, 1997; Coelho, Paula, 1999

Resumindo, esta **visão sintética** de cidades portuguesas:

- Apresentam um enorme crescimento a partir dos anos 70, sendo que neste período o número de alojamentos mais do que duplicou.
- A partir dos anos 80 este crescimento deixou de ter correspondência na evolução das famílias. Os fogos de uso sazonal e os fogos vagos sofrem grandes aumentos. Actualmente, apenas $\frac{2}{3}$ dos fogos são ocupados por famílias residentes e a construção de novos alojamentos é três vezes superior ao crescimento das famílias.

O alojamento acentua o seu papel de produto financeiro, justificado pela expectativa de valorização fundiária.

- A tipologia dos edifícios destinados ao alojamento sofreu, neste período, uma ruptura muito brusca, construindo-se cada vez mais prédios de grande dimensão, não apenas nas áreas de expansão mas também nas áreas consolidadas e, até já, nas periurbanas.

Tal dinâmica é demonstrativa de um mercado de alojamento comandado pela oferta e, esta, pela procura de valorização fundiária.

- O crescimento de muitas cidades apresenta-se como pouco estruturado, algo caótico. Em algumas delas afigura-se difícil detectar-lhe uma qualquer forma global.

Algumas cidades (as de sul e do interior) ainda se apresentam relativamente concentradas. Mas, em muitas outras, o periurbano e a dispersão têm uma forte presença, com uma dinâmica de construção de alojamento similar à da cidade global onde se inserem, mas comprometendo áreas enormes.

- Os novos elementos que estruturam o crescimento da cidade não desempenham devidamente esse papel.

As vias revelam-se o principal motor e a principal estrutura do crescimento urbano. Mas são concebidas, muitas vezes, enquanto projecto autónomo, não considerando suficientemente as relações funcionais e formais com a envolvente.

Os eixos verdes, presentes na estrutura física do território, nem sempre são devidamente considerados e valorizados.

As grandes superfícies comerciais, oportunidades para a criação de novas centralidades, escolhem localização nem sempre compatível com tal objectivo e fecham-se ao exterior, apenas estabelecendo relações automóveis com a envolvente.

- Nas áreas periurbanas, de construção dispersa, assiste-se à menorização das funções rurais, à destruição ou degradação de antigos assentamentos agrícolas, comprometendo hipóteses da sua futura valorização.

Ao longo dos eixos viários que estruturam esse território vem-se assistindo a um aumento da construção marginal, muitas vezes em ruptura tipológica com as preexistências e/ou criando cargas incompatíveis com o espaço público existente.

Vão surgindo, também, novas aglomerações, de forma casuística.

- Toda a cidade, a *contínua* como a *dispersa*, é constituída por diversas partes, cada uma com as suas características morfo-tipológicas. A qualidade (ou a falta dela) que foi possível detectar em cada uma, assenta em razões funcionais mas também na capacidade de exprimirem ou não uma coerência e uma identidade próprias.

De notar que tal coerência, tal identidade, nem sempre decorre do seu crescimento ter sido planeado. Encontram-se lugares, resultantes de um somatório de intervenções recentes e pontuais, que apresentam alguma harmonia; talvez apenas pequenas aglomerações com habitações unifamiliares espalhadas em fundo verde. Ocorrem, também, zonas planeadas que se revelam algo desinteressantes, quando uma mistura morfo-tipológica sem critério visível lhes retira identidade.

Esta situação reflecte uma administração urbanística passiva, com pouca iniciativa própria, assente sobretudo no licenciamento municipal de loteamentos e de construções, sendo este predominantemente referenciado aos PDM's, muitos deles já elaborados na primeira metade dos anos 90⁶⁸.

Da análise efectuada conclui-se que os **PDM's**, de uma forma geral, dão respostas insuficientes, nalguns casos até indesejáveis, à actual realidade do crescimento urbano:

- Perante a forte dinâmica construtiva e dispersiva, os PDM's deixam-se ir a reboque, ostentando fortes **admissibilidades construtivas**. Com grandes diferenças entre si, os 16 PDM's analisados encerram, em média, admissibilidades construtivas 12 vezes superiores ao crescimento previsível do alojamento, abrangendo áreas que permitiriam mais do que quadruplicar a ocupação actual.

Para as cidades que apresentam um crescimento disperso, os PDM's tendem a incluir tal ocupação, pelo menos a mais próxima e a mais densa, dentro dos perímetros urbanos, incluindo neles a maioria das áreas que lhes são intercalares, excepto as classificadas como Reserva Ecológica e/ou Reserva Agrícola Nacional.

Tais áreas, incluídas no perímetro, afectas à construção, não estão, na maior parte dos casos, sujeitas a qualquer programação ou outros condicionantes especiais; a respectiva urbanização (ou construção) apenas obedece a parâmetros quantitativos.

⁶⁸ Ver ponto 3.2. Prática Urbanística, da Parte II deste trabalho.

- Para além desse perímetro urbano, as áreas são classificadas como agrícola/florestais, não podendo ser loteadas e, de uma forma geral, sendo admitida a construção de uma habitação por propriedade rural, cuja área mínima para o efeito é muitas vezes fixada em 0,5 ha ou 1 ha.
As **áreas de povoamento disperso** são, pois, classificadas numa ou noutra categoria (urbano/urbanizável, agrícola/florestal), poucas vezes lhes sendo dado tratamento regulamentar específico.
- Os **elementos estruturantes** da cidade actual e futura nem sempre surgem suficientemente explicitados e, sobretudo, são muito mais sujeitos a faixas de protecção do que a soluções formais e funcionais de relacionamento com a envolvente.
- As diversas **partes da cidade** não surgem identificadas. Utiliza-se sim, a divisão do território em zonas, que poucas vezes obedecem a índices morfológicos e tipológicos, mas apenas a índices quantitativos, não orientando pois o desenho urbano.
- Para as **áreas consolidadas**, os PDM's incluem muitas vezes orientações genéricas no sentido do respeito pela morfologia e tipologia dominantes e da defesa de uma equilibrada mistura funcional; ver-se-á se passarão a evitar a crescente densificação dessas áreas. Raramente dão orientações relativamente ao espaço público, cuja insuficiência é vulgar existir.

Muito do que de disse sobre os PDM's não deverá ser visto como uma crítica, sobretudo no que toca à não pormenorização das suas propostas. Afinal, o PDM abrange a totalidade do território municipal, não sendo de esperar que aborde com detalhe cada uma das suas partes.

Mas, verificando-se que a administração urbanística assenta sobretudo no licenciamento e, este, nos PDM's ⁶⁹, poder-se-á concluir sobre a insuficiência deste instrumento para o ordenamento da cidade. Esta necessita de instrumento de maior desenvolvimento e pormenor, que explicita uma forma global da cidade e os seus elementos estruturantes, orientações de desenho urbano para algumas das suas *partes* e, também, instrumentos operativos capazes de levar a cabo a concretização do que forem as suas propostas.

Desses instrumentos operativos se falará na Parte II deste trabalho.

Formular um Modelo para a organização territorial da *cidade global* é justamente o que aqui se procura fazer. Para tal, esta leitura da evolução recente das cidades portuguesas, assim como as orientações que dela recolhemos, poderão ter utilidade.

⁶⁹ Ver ponto 3.2. Prática Urbanística, da Parte II deste trabalho

3. CONCEITOS E MODELOS PRESENTES NO PROCESSO HISTÓRICO E NO TERRITÓRIO. CONTRADIÇÕES E PROCURA DE SÍNTESES.

A cidade – a actual, a do passado e a do futuro – corresponde ao somatório de intervenções sucessivas de múltiplas gerações. Criação e habitat do Homem, vai reproduzindo a concepção que este vai tendo do mundo e a respectiva organização social.

Num momento em que a cidade sofre transformações muito profundas sem que pareça existir um modelo que a assuma na sua globalidade - e que , como tal, a pretenda ordenar - afigura-se indispensável olhar para trás e procurar colher alguns dos muitos ensinamentos que o estudo do seu processo histórico nos poderá fornecer.

A abordagem da cidade enquanto fenómeno espacial, dada a força do seu testemunho e a importância que actualmente assume na vida do Homem, poderá ser feita com enfoques bastante diversos, que deverão ser entendidos como complementares, para que se possa atingir uma teoria abrangente sobre a cidade ⁷⁰.

Uma das abordagens possíveis, habitualmente designada *teoria do planeamento*, centra-se nos processos de decisão, no como ocorrem e no como deveriam ocorrer. Sendo as cidades construídas, vividas e transformadas por uma série de agentes, tal pressupõe que estes sejam identificados e que sejam apreendidos os respectivos interesses e disponibilidades participativas, para então procurar modelos de mobilização de recursos, minimização de conflitos, valorização e reforço da cidadania.

Neste ponto do trabalho, não iremos por aí. Mas na Parte II, relativa à política fundiária e ao financiamento da infraestrutura pública, tais aspectos serão necessariamente considerados, embora numa óptica específica, de defesa do interesse colectivo e de procura de equidade na tomada de decisões públicas.

⁷⁰ Lynch, Kevin, 1999, pp. 43 - 46

Um segundo enfoque, a que poderá chamar-se o das *teorias funcionais*, tenta explicar por que razão as cidades assumem esta ou aquela organização territorial, e como é que elas funcionam. Engloba entendimentos diversos, mais ou menos sectorializados, podendo referir-se alguns ⁷¹:

- A cidade enquanto arena de conflitos. Corresponde a uma visão assumidamente política, bem presente no pensamento marxista.
- A cidade como campo de forças, os seres humanos como partículas distintas, distribuídas no espaço e que, comunicando entre si, se atraem e se repelem.
- A cidade como um espaço destinado à produção e distribuição de bens materiais, uma máquina económica facilitadora da produção, da distribuição e do consumo.
- A cidade numa perspectiva sociológica, entendida como um ecossistema de grupos humanos.

Também não se percorrerão estes caminhos, sem deixar de reconhecer que tais abordagens poderão ser úteis a um entendimento integrado da cidade.

Um terceiro enfoque, que adoptaremos, e a que se poderá chamar o das *teorias normativas*, centra-se na forma física da cidade, na que existe e na que deveria existir, face aos valores humanos e à procura de rentabilização dos recursos. Haverá, então, que encontrar conexões generalizáveis entre estes e aquela, sendo que as *normas* a adoptar deverão induzir soluções lidas como positivas e contrariar (ou atenuar) as de sinal contrário.

Todas estas abordagens encerram leituras explicativas da cidade e, também, inevitavelmente, juízos de valor. Estes, quando relativos aos valores humanos ou à qualidade de vida da população, podendo ser mais ou menos fundamentados, não poderão deixar de conter alguma subjectividade.

Aliás, o nosso percurso pela História das Cidades demonstrar-nos-á isso mesmo, como os sucessivos paradigmas relativos à qualidade da vida urbana se vão confrontando, num processo sempre dialéctico, em que as verdades de um momento histórico vão sendo questionadas na época seguinte, e em que o

⁷¹ Lynch, Kevin, 1999, pp. 222 - 307

retorno à valorização de um passado mais distante nem sempre consciencializa o que incorporou do passado recente.

A metodologia utilizada será, precisamente, a de procurar e explicitar esses confrontos e as correspondentes contradições de interesses e de opiniões, muitas vezes ainda presentes na cidade actual, para em seguida procurar equacionar possíveis sínteses.

Conscientes, então, do valor relativo (no que respeita à sua cientificidade) de uma qualquer abordagem deste tipo, aceitámos como referência genérica as “princípios-guia” da Nova Carta de Atenas (ver ponto 1.4), pois, apesar de os termos criticado por não chegarem ao fundo dos problemas, constituem, no que respeita à organização territorial da cidade, o actual consenso possível.

Tratar-se-á aqui, da organização territorial da cidade numa perspectiva essencialmente física (somatório e articulação de infraestruturas públicas, parcelas de terreno e edifícios), mas considerando também a respectiva utilização humana e os juízos de valor que, sobre esse conjunto (cidade física, sua utilização e percepção pelo ser humano), foram sendo formulados.

Para o fazer, assumiu-se como indispensável o encarar da cidade nas suas diversas escalas: a da conurbação e da área metropolitana; a da *cidade alargada*; a de cada *parte de cidade*; a das intervenções mais pormenorizadas.

O nosso objecto central de estudo será a escala da *cidade alargada*, a de cada cidade continua com a sua ocupação periurbana mais próxima.

Mas, constatando-se que esta é constituída por muitas *partes*, cada uma delas com a sua forma urbana, e que os diversos paradigmas presentes no processo histórico poucas vezes produziram uma cidade global, também a escala da *parte de cidade* aqui será desenvolvida.

As outras duas escalas, a macro e a micro, só pontualmente serão abordadas, mas não deixará de estar presente a necessidade de também serem consideradas e utilizadas no ordenamento do território urbano.

Apresentam-se, então, de forma muito sucinta, os subpontos que em seguida serão tratados:

- Identificar-se-ão referências conceptuais de âmbito genérico, metáforas utilizadas para exprimir um entendimento sobre o que é e como funciona a cidade.
- Abordar-se-á a escala da *cidade alargada*: equacionando questões que também se colocam ao nível da área metropolitana, como sejam os binómios contínuo/descontínuo e concentrado/disperso, e ainda a mobilidade; identificando e considerando *elementos estruturantes* e *partes* de cidade.
- À escala da *parte de cidade*, identificar-se-ão cinco formas urbanas, todas elas presentes e actuais.
- Far-se-ão algumas abordagens temáticas, sendo que os temas seleccionados correspondem àqueles que foram identificados como tendo sido objecto de fortes controvérsias ao longo do processo histórico.
- Reter-se-ão, por fim, algumas notas e orientações, que nos irão ajudar, conforme o pretendido, à formulação de um modelo para a organização territorial da cidade.

3.1 REFERÊNCIAS CONCEPTUAIS

Para intervir na cidade, procurando ordenar transformação e crescimento, terão que ser utilizados protótipos pré-concebidos, modelos de algum género, muitas vezes referenciados a metáforas gerais e enquadratórias, exprimindo um entendimento do que é e de como funciona um aglomerado urbano⁷².

Considerando-se, muitas vezes, que as primeiras cidades terão surgido como centros cerimoniais de uma sociedade ainda campesina (mas já produzindo excedente alimentar), a primeira metáfora de referência terá sido a **cósmica**, a ideia de que a forma de um qualquer aglomerado populacional permanente deve corresponder a um modelo mágico do universo e dos deuses.

A China e a Índia fornecem-nos exemplos muito desenvolvidos de planos de cidade que estabelecem ligações explícitas entre deuses, homens, ritos e hierarquias. Mas esta metáfora de referência, a forma da cidade representando e sublinhando hierarquia e organização social e a sua subordinação aos poderes terreno e divino, surge bastante dessiminada, inclusivamente na civilização ocidental. Está presente, por

exemplo, nas cidades ideais renascentistas, cuja perfeição geométrica se assumia como símbolo de um universo ordenado matematicamente. Está ainda presente nos eixos interligados da cidade barroca, assumidos como expressão e instrumento do poder e da ordem.

As diversas teorias cósmicas utilizam, de uma maneira geral, alguns conceitos comuns relativos à forma, nomeadamente: a linha axial de aproximação; a hierarquia, o domínio do superior sobre o inferior; a significância do movimento do sol, dos pontos cardeais; a grelha regular destinada a estabelecer uma ordem difusa.

Actualmente, ainda que a referência mágica da teoria possa ser desacreditada – desde logo porque instrumento frio e esquemático de controlo e poder – “a força psicológica destes dispositivos não pode ser assim tão facilmente posta de lado. Estes eixos, recintos, grelhas, centros e polaridades são funções de experiência humana comum e do modo como são construídas as nossas mentes, (...), são presenças reais na forma das cidades e devem ser tomadas em consideração em qualquer teoria normativa” ⁷³.

Outra metáfora de referência corresponde ao entendimento da cidade enquanto **máquina**.

Tal concepção ganha enorme força na primeira metade do sec. XX, constituindo o cerne dos modelos modernistas que apostavam no total aproveitamento da evolução tecnológica e na construção de uma cidade totalmente nova, alternativa à existente.

Dizia Le Corbusier: “A máquina é um acontecimento capital na história da humanidade (...) que opõe um mundo velho a um mundo novo na globalidade de todas as peças. Uma casa é uma máquina de habitar, uma cadeira é uma máquina de sentar (...). É necessário estudar e encontrar a célula perfeita que responda às necessidades humanas, fisiológicas e sentimentais.” ⁷⁴. Parte-se, pois, do indivíduo para, através de uma análise funcional exaustiva, se encontrar o protótipo capaz de responder cabalmente a todas as suas necessidades.

A cidade era concebida como uma engrenagem composta por muitos elementos bem definidos (muitos deles semelhantes uns aos outros) e mecanicamente ligados, permitindo o movimento. Estes elementos

⁷² Kevin Lynch, 1999, pp 75-78

⁷³ Kevin Lynch, 1999, p 81

⁷⁴ Le Corbusier, em Choay, F, 1965, p 233

organizavam-se por *zonas* e encontraram na forma linear da cidade um excelente mecanismo para se articularem indefinidamente.

A metáfora da máquina terá presidido, não apenas à forma modernista da cidade, mas também a outras, bem diferentes, que visavam a rapidez construtiva e utilizavam para tal o elemento repetitivo. É o caso de muitas cidades coloniais. É o caso, também, das cidades em grelha dos Estados Unidos, em que o retalhar extensivo e regular do terreno, associado a regras simples, demonstrou rapidez e eficiência.

Vale a pena notar como a grelha regular serve metáforas tão diferentes como a *cidade cósmica* e a *cidade máquina*, que de comum apenas têm a procura de uma ordem.

A racionalidade explícita e esquemática, com todas as suas glórias (sobretudo a eficiência) e com todos os seus perigos (excessiva padronização, tendência para o isolamento) encontra então na metáfora da máquina a sua referência perfeita.

De notar a força da sua presença nos actuais instrumentos de ordenamento, nomeadamente na divisão do território em zonas, na engenharia do tráfego, no planeamento dos serviços públicos e nas práticas de parcelamento fundiário para fins urbanos ⁷⁵.

Encarar a cidade como **organismo** é uma outra metáfora bastante utilizada.

Surge no séc. XIX, já após o ascenso da biologia e como reacção a tensão criada pela industrialização e pelos avanços tecnológicos, articulando vários movimentos:

- o do desenho romântico das paisagens, do paisagismo;
- o da recusa da repetição industrial, da defesa da diversidade e da irregularidade como fonte de beleza; utiliza a cidade medieval, a *bela totalidade perdida* (dita orgânica) ⁷⁶, como referência a utilizar; Camillo Sitte é considerado um precursor, mas já antes dele outras vozes, como as de John Ruskin e William Morris, se tinham pronunciado nesse sentido;
- o de considerar que a cidade e cada uma das suas partes deverão ter uma dimensão limitada, sem a qual se degradarão; tal ideia está presente nas propostas de Howard, de criação de cidades novas;

⁷⁵ Kevin Lynch, 1999, p. 85

⁷⁶ Françoise Choay, 1965, p. 21

está também presente nas abordagens sociológicas de Clarence Perry, que introduz o conceito de *unidade de vizinhança*.

O modelo - a que Françoise Choay chama *culturalista* - parte do agrupamento urbano, de *unidade orgânica* e não já do indivíduo considerado isoladamente, como ocorria nos modelos *mecânicos*.

O principal dogma da metáfora *organismo* reside, então, na convicção de que cada comunidade se deve organizar como unidade social e espacial separada, tão autónoma e distinta das outras quanto possível; no seu interior, os elementos que a compõem deverão, apesar de constituintes de um todo, ser bastante independentes, assumindo cada um deles uma forma/função específica.

Cada comunidade deverá ter (ou não ultrapassar) uma certa dimensão; sendo necessário um crescimento mais alargado, este deverá ocorrer através do florescimento de novas colónias.

A organização interna de um aglomerado populacional, de acordo com alguns dos protagonistas destes modelos (por exemplo Howard), mantém ainda a ideia de uma hierarquia, que poderá ser associada à metáfora da árvore, cujos vários ramos articulam unidades, sub-unidades, sub-sub-unidades. Cada uma delas, como as células vivas, tem os seus limites e o seu próprio centro e está ligada ao conjunto.

Mas Christoffer Alexander, mantendo a ideia da cidade-organismo, recusa a ideia da árvore. Chama a atenção para que, na sociedade moderna, não existem grupos fechados, e que a teia de relações é muito mais complexa. Considera que a árvore exprime uma organização facilmente acessível e facilmente manejável, mas que a estrutura da cidade ("como a dos seres vivos, das grandes sinfonias e das grandes obras pictóricas") se organiza de outra forma, em conjuntos de elementos e nas suas diversas intersecções, (*semi-rectícula*) criando uma teia muito densa e subtil, não deixando, contudo, de estar sujeita a uma ordem⁷⁷.

Outros autores, inseridos nesta corrente *organicista/culturalista*, enriquecem-na ainda com abordagens que poderão ser consideradas *humanistas*, adicionando às atitudes de valorização patrimonial a perspectiva temporal: o entendimento da localização humana como enraizamento espaço-temporal, que

⁷⁷ Christopher Alexander, 1965, "A city is not a tree", Architectural Forum, Londres

nos introduz a visão – absolutamente actual – de um urbanismo de continuidade. Poderão referir-se Patrick Geddes e o seu discípulo e continuador Lewis Mumford.

O primeiro, ainda no início do século, sublinhou a necessidade de uma pesquisa prévia ao planeamento, de o urbanista “escrutar a vida da cidade, dos seus habitantes e dos laços que os unem, como o biólogo escruta as relações do indivíduo com a raça em evolução, em vez de conceber cidades teóricas para homens teóricos” ⁷⁸.

A metáfora *organismo*, tal como as anteriormente citadas, está patente nalgumas formas, reais e concretas, das nossas cidades. À escala da *cidade alargada* poderão referir-se os padrões radiais, as cinturas verdes, as unidades limitadas, os centros focalizados. A uma escala de mais pormenor poderão referir-se as formas românticas e irregulares, as disposições anti-geométricas, a utilização dos materiais *naturais* (tradicional e verdes), em suma, as formas ditas orgânicas.

Uma contribuição fundamental destas teorias traduz-se na atitude genérica, já adquirida, de considerar um “aglomerado populacional como um conjunto com muitas funções, cujos elementos diversos (mesmo que não rigorosamente separáveis) estão em interacção constante e se apoiam mutuamente, e em que o processo de construção e a forma são indivisíveis” ⁷⁹.

De notar que um qualquer modelo de ordenamento da cidade, mais ou menos referenciado a uma qualquer metáfora abrangente, pressupõe uma intervenção do poder instituído, maior ou menor, mas a necessária à sua concretização.

Actualmente, o paradigma liberal afirma-se como dominante. Nesta perspectiva, o desenvolvimento social e económico atinge-se através da concorrência empresarial. Mas o óptimo económico, na perspectiva da empresa, tende a ignorar a existência de externalidades. Em consequência, não são reconhecidas correlações claras entre o óptimo económico e a forma urbana, sendo que o próprio princípio liberal conduz à defesa de uma intervenção minimal dos poderes públicos.

⁷⁸ Patrick Geddes, citado por Françoise Choay, 1965, pp. 345 -353

⁷⁹ Kevin Lynch, 1999, p. 98

Poderá falar-se, actualmente, na metáfora do **mercado**, a qual não se traduz, contudo, em enquadramento para a formulação de um modelo de ordenamento, mas no questionar da sua necessidade.

Três correntes intelectuais convergiram na contestação do planeamento urbano: a tese do planeamento conduzido pelo mercado; o modelo urbano empresarial; a valorização do “caos” urbano ⁸⁰.

Nesta última, relativa à forma urbana, há que referir as posições de Robert Venturi, ainda nos anos 70, criticando o modernismo na arquitectura e valorizando a estética e a funcionalidade das estações de serviço e dos restaurantes *fast food* das estradas da Califórnia, com a riqueza simbólica dos seus néon e da sua publicidade.

Do Japão, nos anos 80, surgem visões que relacionam a eficiência económica com a desordem urbana, que de facto significaria uma ordem espontânea, ou uma *ordem escondida*, estabelecida do interior para o exterior, do fragmento para a totalidade da cidade.

Poderá notar-se alguma relação entre tal teoria e o chamado *desconstrutivismo*, que parte do interior do edifício para uma forma exterior caótica, de linhas e volumes sobrepostos e enviesados.

Tais teorias são relacionadas, pelos seus autores, com a ordem escondida da geometria *fractal*.

As teses sobre um planeamento conduzido pelo mercado encontram exemplificação radical na política de Margareth Thatcher, no início dos anos 80, que veio a ser posta em causa pelos próprios promotores privados, o que repôs a convicção de que alguma intervenção pública é necessária.

Ganha força, desde então, a ideia de um modelo urbano mais empresarial, mais *negociado, estratégico*: objectivos, em vez de soluções; atrair, convencer, seduzir, em vez de interditar; já não apenas consultar, mas integrar os agentes económicos; um planeamento já não sistemático, mas constituindo apenas uma base de racionalidade, em contexto de incerteza.

Estes aspectos serão retomados e desenvolvidos à frente, no capítulo relativo à Política Fundiária.

⁸⁰ François Archer, 1998, pp 135-140

Emitiu-se, atrás, (ponto 1.4) a opinião de que não existe actualmente um qualquer modelo de ordenamento global da cidade.

Sendo assim, seria lógico esperar que não existisse também uma metáfora enquadratória, capaz de reunir consensos, exprimindo um entendimento sobre o que é a cidade actual e como funciona.

Vive-se o paradigma do *mercado*, mas não deixa de se reconhecer a necessidade de intervenção pública, o que pressupõe a necessidade de um qualquer modelo para o efeito.

Às metáforas *cósmica*, *máquina* e *organismo* poder-se-ão apontar insuficiências. A primeira já não corresponde à sociedade actual. Quanto às outras duas, poderão pôr-se em causa as próprias analogias que utilizam. “As cidades não são organismos e ainda menos máquinas. Não se desenvolvem ou modificam por si próprias, nem se reparam ou reproduzem sozinhas. Não são entidades autónomas, nem passam por ciclos de vida. Não possuem partes funcionais claramente diferenciadas, como os órgãos dos animais” ⁸¹.

Isto afirma Kevin Lynch, propondo então uma outra abordagem para a procura da “boa forma da cidade”, que podemos considerar enquadrada na atitude antropológica e humanista, uma vez que parte do homem, dos seus comportamentos, necessidades e percepções, para a procura de uma teoria normativa.

Desenvolve, para o efeito, um modelo de análise muito interessante, em que articula cinco *dimensões básicas* (vitalidade, sentido, adequação, acesso e controlo) com dois meta-critérios (eficiência e justiça), cuja aplicação integrada, a um caso concreto, permitiria concluir sobre a qualidade daquela forma urbana para o homem específico (com uma cultura própria) que a habita.

Falta, no entanto, o mais importante, ou seja, aplicar o modelo e verificar a que forma urbana nos conduz, a qual, sendo diferente de cidade para cidade, teria que apresentar algumas analogias para sociedades idênticas.

Mesmo incompleta (porque não experimentada/explicitada) a teoria poderá ter aplicação global ou pontual. Retomaremos uma das suas *dimensões básicas*, a do *sentido*, entendida como grau de

⁸¹ Kevin Lynch, 1999, pp. 95 e 117 a 223

compreensão/apreensão do território pela mente humana, ao abordarmos “elementos estruturantes e partes de cidade” (ponto 2.1.4).

Mas, voltando às metáforas identificadas, há que entender o seu valor relativo, inevitavelmente simplificador da realidade, e extrair, de cada uma delas, lições e contributos para o desenho de um modelo de ordenamento adequado à cidade actual.

Nessa perspectiva, e de forma sintética, há a **reter**:

- a importância da forma urbana para exprimir uma organização social, em que cada ser humano se possa identificar e situar, o que pressupõe uma forma explicitada e perceptível; haverá que acautelar a sua instrumentalização pelo poder (público, religioso ou económico);
- a eficácia e a eficiência que poderão resultar da adopção de processos sistemáticos, repetitivos, industriais; a necessidade de acautelar a sua utilização excessiva, a qual poderá originar anonimato, isolamento, perda de criatividade;
- o facto de a cidade ser de facto constituída por diversas partes, cada uma com os seus próprios elementos, e que o reconhecimento de tal facto poderá ajudar à organização e funcionamento da cidade; contudo, cada parte não deverá ser considerada isolada nem autónoma, mas antes permeável e articulada com muitas outras, através de uma teia de relações;
- o entendimento da cidade como local de enraizamento, o que pressupõe um urbanismo de continuidade, uma perspectiva temporal (a intervenção presente, como algo que se acrescenta ao passado e terá influência no futuro);
- o entendimento de que a procura da forma urbana terá que ser articulada com seu o processo de construção e de que, na actualidade ainda mais do que outrora, é indispensável que um modelo de ordenamento considere e envolva os agentes construtores da cidade.

3.2 ORGANIZAÇÃO DA CIDADE ALARGADA

Definiu-se *cidade alargada* como integrando a totalidade de uma cidade continua (continuidade de edifícios, lotes e infraestruturas urbanas) e a sua ocupação periurbana mais próxima (a noção de proximidade não foi definida à partida, exactamente por o limite da cidade ser parte integrante da sua problemática actual).

Tratar-se-ão, aqui, alguns aspectos que se colocam a esta escala, mas que dizem também respeito à escala da conurbação e da área metropolitana.

No primeiro subponto:

- é questionada a existência (ou não) de uma dimensão adequada de cidade;
- é estabelecido o confronto cidade contínua/cidade dispersa.

No segundo subponto, constatando-se o aumento crescente de mobilidade com base no automóvel particular, considera-se tal facto como integrante de um ciclo de transformação urbana, que se poderá (ou não) querer contrariar. Equaciona-se a forma de o poder fazer.

Tratar-se-ão, no terceiro subponto, aspectos que articulam a escala da *cidade alargada* com a da *parte de cidade*, procurando:

- identificar elementos estruturantes, aqueles que se revelam com fortes consequências funcionais e formais, sendo ainda perceptíveis à generalidade dos cidadãos;
- equacionar as vantagens (e inconvenientes) de considerar e sublinhar os diversos bairros (ou *partes*) que constituem a *cidade alargada*, cada um deles com identidade própria.

3.2.1 CONTINUIDADE, SATÉLITES E DISPERSÃO

A cidade tradicional era continua e concentrada. A isso a obrigavam razões de defesa e razões de acesso/trocas/mobilidade.

A questão - *cidade continua ou cidade aberta* ? - começou a colocar-se no século XVIII, a partir do momento em que as primeiras razões desapareceram, ou seja, logo que o papel defensivo (e fiscal) das muralhas se tornou obsoleto.

Confrontam-se sobre o assunto, logo na altura, a opinião de reformadores iluministas. Unidos nas preocupações sociais e na defesa da simplicidade de formas arquitectónicas, Boullée concebe unidades contidas (“une ville sans mur n’est pas une ville”), enquanto Ledoux, nos seus planos para Chaux, a sua *cidade ideal*, defende a substituição de muralhas por uma cintura verde de árvores e um conjunto de avenidas radiais que partem do centro e se estendem pelo campo, potenciando a criação de bairros residenciais isolados e tranquilos ⁸².

Mantiveram-se, no entanto, durante algum tempo, as segundas razões, pelo que, não obstante o aparecimento de subúrbios, o crescimento se foi mantendo fundamentalmente concentrado.

É conhecido o exemplo de Londres, cujo desenvolvimento industrial ocorreu anteriormente à instalação do caminho de ferro: a sua população duplicou entre 1800 e 1850, atingindo 2,5 milhões de habitantes e, no entanto, a sua dimensão não ultrapassava na altura os 3Km de raio ⁸³.

Este crescimento londrino ocorreu de forma considerada habitualmente desordenada.

Mas surge, ainda no século XIX, uma forma planeada de fazer cidade, em série, com objectivos comerciais e revelando grande eficácia na sua resposta ao mercado.

Tem as suas raízes no barroco e no neoclássico, mantendo as suas quadriculas, alinhamentos e até perspectivas, mas somando-lhes a atitude industrial, repetitiva, e fazendo-o de forma tendencialmente ilimitada.

Tal modelo, que podemos apelidar de ***continuidade industrial***, tem expressão emblemática na Barcelona de Cerdá, projecto de 1860, que moldou a imagem que ainda hoje se tem da Cidade.

Os espanhóis chamam-lhe *ensanches*, palavra que também significa alargamento, dilatação, o que realça a estrutura aberta do modelo.

“Baseia-se numa grelha ortogonal com quarteirões de 113m de lado e vias de 20m de perfil, de tal modo que cada conjunto de nove quadrados e vias correspondentes se inserem num quadrado de 400m de largo. O sistema é cortado por vias diagonais que confluem numa grande praça. A quadricula regular

⁸² Rosenau, Helen, 1983, p. 98

⁸³ Silva, Paulo, 1996, p. 16

estende-se até aos municípios vizinhos e envolve a velha cidade medieval, rasgada por algumas artérias que dão continuidade aos eixos das *ensanches*. Pensado para 800 000 habitantes, o plano contém uma escala pouco vulgar na Europa do século XIX, aproximando-se mais das grandes expansões, da mesma época, de cidades americanas, como Nova Iorque e Filadélfia”⁸⁴.

Manuel de Solà-Morales afirma que as *ensanches* correspondem a actuações globais (o que as diferencia das propostas pontuais do barroco inicial), propondo-se ordenar como um conjunto a totalidade da área urbana e projectar a totalidade da expansão como se de um edifício único se tratasse. E vai mais longe, ao sublinhar o carácter global e inovador das *ensanches*, que considera⁸⁵:

- *Nova ideia da cidade*: imagem urbana com força integradora; diferenciação da cidade antiga como forma de afirmação da nova classe dominante, a burguesia; domínio do carácter residencial da cidade, ao contrário das malhas antigas, que continham de forma indiscriminada todo o tipo de funções e actividades; acesso fácil; fachadas amplas e representativas; condições de higiene e salubridade; cidade como negócio, eficácia, lógica especulativa, mas também com capacidade de racionalizar e, portanto, no limite, de negar dialecticamente a cidade capitalista em cuja origem se encontra.

(De notar que, procurando ser *cidade total*, dá resposta à residência burguesa, mas não à indústria, ao caminho-de-ferro, à residência operária, componentes também estruturais da sociedade da época).

- *Nova atitude metodológica*: crescimento assumido como processo dinâmico que, ligando projecto e expectativas, vem identificar-se com o carácter especulativo da cidade moderna; distinção, no processo de construção da cidade, dos momentos de ordenamento (elaboração de planos), urbanização (construção de infraestruturas) e edificação (construção de edifícios); soluções independentes das formas e tempos de execução; projecto unitário (plano / actuação pública inicial que define uma ordem); e fraccionário (actuações privadas que se ajustam, ao longo do tempo, a uma ordem). A separação de fases e o carácter unitário/fraccionário a assegurarem a eficácia, mas também a coerência do sistema.

⁸⁴ Lamas, José, 1993, pp. 216-221

⁸⁵ Rubió, Manuel de Solà-Morales i, 1997, pp. 106 e 115 a 120

- *Novos instrumentos*: definição, em abstracto, do traçado da cidade, da matriz geral de ordenamento do solo, com o regulamento a enquadrar as várias iniciativas edificatórias; nova legislação específica relativa à expropriação e reparcelamento.

A necessidade e até a vantagem de uma cidade compacta e contínua deixa, no entanto, de ser inquestionável face ao desenvolvimento tecnológico: primeiro o caminho de ferro e o estender das redes eléctricas; depois o telefone e a vulgarização do automóvel; agora também a televisão e a cibernética.

O movimento moderno, unido na vontade de utilização dos meios tecnológicos e na recusa da cidade existente (que considera insalubre, congestionada e promiscua), traz-nos, no entanto, no início do século, três modelos bastante distintos quanto à organização territorial da cidade que, a uma escala macro, se poderão traduzir em:

- cidades complementares, organizadas em rede;
- cidade concentrada, com pleno aproveitamento da terceira dimensão (aéreo/subterrânea);
- cidade dispersa (ou povoamento disperso, já que é posto em causa o próprio conceito de cidade).

O modelo das **cidades em rede** articula-se com a metáfora de *cidade organismo*, já que a sua justificação primeira radica na opinião de que a cidade tem uma dimensão ideal e que se crescer para além desse limite se degradará.

A obra de referência é o livro programático de Ebenezer Howard, *Tomorrow: A Peaceful Path to Social Reform*, publicado em 1898, em que este expõe o seu modelo para a organização territorial do crescimento urbano, a sua *Garden City*.

Howard rejeita as grandes concentrações urbanas e também o subúrbio desorganizado que caracterizavam o crescimento urbano da época. Acredita que só seria possível conter a expansão contínua e o congestionamento de Londres através de uma descentralização ordenada e progressiva de cidades contidas em si mesmo.

O modelo proposto consiste na criação de uma rede de cidades polarizadas por um centro de maior dimensão e melhor apetrechamento em serviços. Cada uma destas cidades deveria ter uma dimensão limitada e as áreas residenciais deveriam estar associadas aos correspondentes postos de trabalho. Cada

uma destas cidades seria envolvida pelo campo e estaria ligada a todas as outras por uma rede eficiente de transportes públicos.

A ideia de dimensão limitada de cidade é talvez o elemento fundamental do modelo. Diz Howard: "A Cidade Jardim está terminada, a sua população alcançou os 30 000 habitantes, como continuar o seu desenvolvimento?. Fundando - provavelmente com poderes parlamentares - outra cidade a pequena distância, mas por forma a que a nova cidade possa dispor também de uma área rural própria. Quando disse *fundando outra cidade* (e para efeitos administrativos haverá duas cidades), não se deve esquecer que os habitantes de uma poderão alcançar a outra em poucos minutos, pois de um modo especial se providenciará uma rápida comunicação, pelo que os habitantes das duas cidades representarão na realidade uma só comunidade". E acrescenta: " Em certo sentido ainda se viverá numa cidade de pequena dimensão, mas de facto viver-se-á numa cidade grande e mais bonita, que desfrutará, a poucos minutos a pé ou em transportes, de todos os deleites naturais da área rural: campos, arvoredo e bosque, para além de parques e jardins" ⁸⁶.

O modelo, muito claro numa perspectiva territorial e encerrando preocupações ambientais e sociais, tratou ainda com grande rigor os aspectos financeiros, demonstrando a sua exequibilidade. A concepção de projecto insere-se nas tradições cooperativas e mutualistas, excluindo o lucro privado, concentrando todas as receitas num Central Council inserido no município.

A sua aplicação pressupõe, portanto, uma intervenção pública activa. Compreende-se, assim, que tenha sido aplicado sobretudo após a Segunda Grande Guerra, altura em que se verifica uma enorme necessidade de construção de habitação, em que ocorre uma alteração da estrutura produtiva (até aí assente na indústria pesada) e em que ganham peso as teses intervencionistas.

O exemplo mais conhecido é a política adoptada pela Grã Bretanha nos anos 40: Relatório Barlow, que reconhece a necessidade de ordenamento das zonas urbanas e recomenda uma política de descentralização industrial; Relatório Uthwat, que recomenda a nacionalização dos terrenos a urbanizar; Plano Abercombie, para a Grande Londres, que propõe a desdensificação da cidade existente, um anel verde de 20 a 35 Km e criação de cidades novas, cada uma com cerca de 50000 hab; Relatório Reith, que

⁸⁶ Ebenezer Howard, em Aymonino, C., 1972, p. 196

retoma a proposta de criação de cidades novas na envolvente das grandes cidades concentradas, para permitir a deslocação da população.

Foram construídas, nos 20 anos seguintes, uma vintena de *new towns*, oito das quais na região de Londres, na linha das cidades-jardim defendidas por Ebenezer Howard. A responsabilidade pela realização de cada cidade era entregue a uma *Development Corporation* que adquiria, por via amigável ou expropriação, os terrenos necessários, promovia a sua infraestruturação e vendia ou arrendava lotes ou construções.

É de destacar o pequeno peso financeiro do custo do terreno. De facto, a sua incidência nas *new towns* inglesas oscilou entre 1 e 3% do investimento total, permitindo uma intervenção pública fundiária bastante eficaz ⁸⁷.

As *new towns* tiveram êxito, concretizaram-se, mas o pressuposto de que o crescimento das grandes cidades seria estancado falhou redondamente; as cidades novas da região de Londres acolheram apenas 1/6 do crescimento de facto verificado nestes 20 anos. O grande aumento do emprego terciário não tinha sido, igualmente, devidamente considerado.

Do modelo de Howard vale a pena reter e sublinhar a percepção – tão actual – de que existe uma *cidade-território*, planeada ou não. Esta estende-se muito para além dos limites da cidade contínua tradicional e engloba diversos aglomerados satélites, alguns de maior dimensão e autonomia (constituindo cidade), outros de dimensão menor e/ou maior dependência funcional, não ultrapassando a situação de suburbanização (entendida, tal como o faz Peter Hall ⁸⁸, como um crescimento residencial periférico à cidade e não acompanhado de postos de trabalho)

Estes modelos são essencialmente centrífugos. Partem de uma concentração e do afluxo a essa concentração para a procura de uma desconcentração organizada, constituindo cidades novas. Tal acontece de forma planeada.

⁸⁷ Merlin, Pierre, 1996, pp 22 - 27

⁸⁸ Hall, Peter, 1992

Actualmente, não mais sendo criadas cidades novas por iniciativa pública, acontece, no entanto, algo semelhante, com o afluxo da população urbana a antigos aglomerados existentes na envolvente de uma cidade, que utilizam sobretudo como residência. As motivações para tal fluxo poderão ter que ver com a procura de sossego/qualidade, mas também , sem dúvida, com os custos fundiários.

Pode-se citar o caso de França, onde, já nos anos 70, a maior parte do crescimento demográfico ocorreu nos concelhos periurbanos, muitas vezes fora dos perímetros das cidades planeadas. "As povoações rurais deixaram-se ganhar pelo processo de urbanização. Conjugam-se o desejo dos proprietários de valorizar os terrenos, o do município de desenvolver a comunidade e o dos agentes imobiliários (...) O equilíbrio urbano-rural fica ameaçado, os preços dos terrenos sobem em flecha, muitos espaços agrícolas ficam inutilizados. O processo urbano origina fortes perturbações na actividade agrícola e nos equilíbrios naturais, ainda mais pelo seu carácter anárquico e aleatório" ⁸⁹. Estas afirmações constam do relatório sobre o problema do periurbano encomendado pelo governo francês no final dos anos 70 e referem-se ao crescimento de aglomerados que desempenham a função de *satélite*, mas também à ocupação dispersa.

Vale a pena notar que este processo, actualmente em curso em muitos países europeus, inclui não apenas a componente centrífuga de que falámos, mas também uma centrípeta. Ou seja, esses concelhos periurbanos transformam-se porque a eles afluí uma nova população urbana, mas também porque, com a diminuição radical do emprego na agricultura, ao mesmo tempo que aumenta a mobilidade, os antigos residentes passam a trabalhar em diferentes locais e funções, transformam-se também eles em cidadãos da tal *cidade-território*.

As cidades em rede de Howard, tal como as do Plano Abercombrie para a Grande Londres, tal como grande parte dos crescimentos espontâneos em povoações *satélite*, correspondem a um modelo radioconcêntrico, com as cidades afastadas umas das outras por áreas rurais.

Mas a vontade de ordenar a metrópole com base nos transportes públicos e a procura de uma maior eficiência levaram à formulação de um modelo alternativo, o da **cidade linear** , que corresponde exactamente a localizar o crescimento ao longo de uma linha de transportes, organizando-a em torno da

⁸⁹ Mayoux, Jacques, 1979, p. 22-29

sucessão de nós/estações. As ocupações mais densas e mais intensas (terciárias) localizam-se junto dessa linha; as ocupações menos intensas ou mais desagradáveis ocupam bandas paralelas, nas traseiras; mais atrás, a pouca distância, espaço totalmente rural.

Tal modelo poderá ser considerado semelhante ao das cidades satélite (radioconcêntricas), distinguindo-se destas apenas por adoptar direcções preferenciais da urbanização. Mas poderá, ao contrário, sublinhar-se a opção de continuidade que ocorre nesta solução.

A referência histórica mais antiga é, neste caso, a proposta de Soria y Mata para Madrid, em 1882, onde chegou a ser efectivamente construído um subúrbio linear experimental. A proposta é retomada por Tony Garnier e pelos *modernistas* da Carta de Atenas. É aplicada em diversas cidades industriais soviéticas, em Copenhaga, em Estocolmo. Poderá, no entanto, dizer-se que foi pouco utilizada.

Podem encontrar-se formas espontâneas deste modelo linear nas aldeias organizadas ao longo das estradas, ou ao longo de frentes de água. Quando o crescimento se baseia no caminho de ferro, surgem aglomerações centradas nas estações. Mas, com o desenvolvimento do automóvel, a tendência é para que o crescimento ocorra, com maior ou menor intensidade, mas em todas as direcções. Assim sendo, a cidade linear, a uma escala macro e salvo condições topográficas especiais, só poderá ocorrer face a uma forte aposta nos transportes colectivos e a uma grande disciplina urbanística.

Os modernistas da Carta de Atenas, sem negar a hipótese da criação de cidades satélites e identificando-se coma opção pela cidade linear, apostam sobretudo na construção em altura, aproveitando as potencialidades trazidas pelo betão armado.

Ruas sobrepostas, separando funções, comunicações verticais, grandes torres abertas ao sol, permitiriam boas condições de habitabilidade e, ao mesmo tempo, manter a **cidade concentrada**, com densidades elevadas.

Tais torres, no essencial desse modelo, seriam rodeadas por espaço verde, afastadas entre si o suficiente para não projectarem sombra sobre as outras.

Mas surgem também modelos radicais, defensores das *megaformas*, da *tecnocracia*, do *urbanismo espacial*: concentrações humanas muito fortes, avançando no subsolo e na atmosfera; meio climatizado, *desnaturalização* das condições de existência.

Iannis Xenakis, por exemplo, chega a defender densidades de 2500 a 3000 habitantes por ha e as “vantagens de se viver acima das nuvens mais frequentes” ⁹⁰.

Estas teses radicais não tiveram aplicação na organização macro das cidades europeias, mas não deixaram de viabilizar e credibilizar intervenções pontuais.

E o modelo das torres soltas, mais concentradas ou mais afastadas, ganha enorme expressão após a 2ª Grande Guerra e não mais deixou de estar presente na construção da cidade. Disso se falará à frente, ao abordar a *forma modernista*.

No âmbito do movimento moderno surge também a defesa, totalmente oposta, de uma **cidade dispersa**.

O seu arauto, talvez o único que o fez de uma forma radical, é Frank Lloyd Wright ⁹¹.

A sua posição perante a cidade existente é de total recusa, considerando que “o simples fenómeno do automóvel a torna ultrapassada, irremediavelmente desadaptada das necessidades actuais, mantendo-se apenas por não ter havido ainda coragem de a abandonar e de construir novas cidades à medida das novas necessidades”.

Apresenta, em 1934, a sua cidade utópica, a Broadacre, onde desenvolve uma teoria de organização espacial que pode ser considerada como um anti-urbanismo. Corresponde a um extremo de dispersão, a algo híbrido entre o campo e a cidade, assentando numa ideia de arquitectura orgânica, naturalista, enraizada na paisagem.

Para tal seriam necessários o estender das redes eléctricas e das auto-estradas, o total aproveitamento dos transportes mecânicos, o que potenciaría uma ocupação linear de muito baixa densidade, ao longo dos eixos de infraestruturas.

Relativamente à habitação, a sua grande referência era a do edifício unifamiliar, instalado numa parcela de área não inferior a um acre. Admitia edifícios em altura (“apartamentos cooperativos”), mas apenas para “cidadãos ainda inexperientes, desejosos da beleza do campo, mas não capazes de participar na sua criação”.

⁹⁰ Iannis Xenakis, em Choay, 1965, p. 341

⁹¹ Frank Lloyd Wright, em Choay, 1965, pp 302 - 307

As demais funções surgiriam espalhadas. Dizia: "Imaginem-se unidades funcionais interligadas umas com as outras de tal forma que cada cidadão possa, segundo as suas escolhas, dispor de todas as formas de produção, distribuição, transformação e lazer, distando dez a quarenta minutos da sua habitação, utilizando o seu automóvel, o seu avião pessoal ou os transportes públicos".

"Esta distribuição integrada dos diversos modos de existência, em ligação íntima com o sol, constituiria a grande cidade, cobrindo o país inteiro. Seria a *Broadacre City* de amanhã. A cidade seria a nação".

O modelo defendido por Frank Lloyd Wrigth não se detém em questões económicas, financeiras ou sociais. Revela, não tanto uma doutrina, mas uma ideia lírica e pouco fundamentada de liberdade.

Não terá tido aplicação oficial directa. Mas não deixou de influenciar o urbanismo americano: nas opções por vivendas/ densidades baixas/ quilómetros e quilómetros de rede viária; talvez, ainda, na ocorrência persistente de funções não habitacionais ao longo das estradas.

De qualquer forma, as cidades americanas, numa perspectiva macro, afastam-se bastante da dispersão e inserção na paisagem defendida por F. L. Wright. Correspondem, antes, a malhas em *continuidade industrial*, como as de Cerdá, só que com uma opção tipológica radicalmente diferente.

Referindo-se a tal solução, Mumford ⁹² critica "a multidão de casas uniformes, inidentificáveis, alinhadas de maneira inflexível, (...) habitadas por pessoas da mesma classe, mesma renda, mesmo grupo de idade, assistindo aos mesmos programas de televisão, comendo os mesmos alimentos pré-fabricados, (...) criando um ambiente uniforme e medíocre de que é impossível fugir". E deixa um alerta: "o que ocorreu, com êxito, nos EUA ameaça agora, graças aos mesmos instrumentos mecânicos, verificar-se em todo o resto do mundo, em velocidade igualmente acelerada, a menos que sejam tomadas as mais rigorosas medidas em contrário".

De facto, as urbanizações de vivendas têm hoje uma presença significativa na Europa.

E não apenas estas. Também a procura do *acre*, para instalação de casa própria, vai aumentando na Europa e nomeadamente em Portugal, traduzindo-se aqui na procura de *quintinhas* de 5 000m², unidade

⁹² Mumford, Lewis, 1982, p. 525

mínima de cultura hortícola de acordo com a legislação portuguesa, que assim se vai desviando para usos urbanos.

O modelo, apesar de não consistente e de pouco defendido, vai sendo admitido e praticado. A dispersão está na ordem do dia, é um fenómeno actual da cidade.

Tal fenómeno é muitas vezes designado por *periurbano*, entendido como o “desenvolvimento dos aglomerados urbanos, bem para além dos seus limites históricos, de forma pouco densa e com predomínio de habitação unifamiliar”⁹³.

O fenómeno verdadeiramente novo desta ocupação reside não tanto na opção tipológica mas, sobretudo, nas vastas áreas que abrange, traduzindo-se numa nova forma de ocupação, muito dispersa, aproximando-se do modelo defendido por Frank Lloyd Wright.

Estão presentes, assim, no processo histórico e no território, vários modelos de organização territorial da cidade, a uma escala macro, que se confrontam entre si: o da cidade contínua (mais concentrada ou mais estendida); o dos aglomerados em rede (referenciados a uma cidade central, sendo os satélites mais ou menos autónomos); o da cidade dispersa.

Por todos esses confrontos perpassam percepções sobre a qualidade de vida urbana e análises de custos/benefícios, sendo de notar que:

- o confronto cidade contínua/ cidades em rede se reporta, inevitavelmente, à questão da *boa dimensão* do aglomerado urbano;
- o confronto cidade concentrada/ cidade dispersa põe em causa o próprio conceito e limites da cidade.

Abordem-se, então, cada uma das questões, de forma sucinta.

De há muito vem a convicção de que existe uma **dimensão adequada da cidade**, de que as pequenas apresentam muitas insuficiências (ao nível das trocas e dos serviços) e de que as demasiado grandes geram congestionamento e opressão.

⁹³ Mayoux, Jacques, 1979, p. 17

Tal ideia está presente já em Platão, que defende a ideia de que uma boa cidade deveria ter uma população de 5040 ⁹⁴ proprietários de terrenos ou cidadãos. Está também presente em Aristóteles ⁹⁵ que, mais flexível, refere: “dez pessoas não constituem uma cidade, que com cem mil pessoas já deixa de ser uma cidade” ⁹⁶.

Os vários defensores das *cidades novas* foram apontando, para elas, números mais ou menos justificados: Howard defende os 30000 habitantes; Abercombrie, para a Grande Londres, os 50000; o Plano de Copenhaga de 61 (revendo o *Plano dos Dedos*, de 1947) defende *secções de cidade* de 250 mil habitantes.

A partir dos anos 60 desenvolveu-se a ideia de que a dimensão adequada, por oposição às metrópoles, seria a da *cidade média*, que embora sem limites precisos se referenciava sobretudo ao intervalo entre os 50 mil e os 500 mil habitantes. Actualmente, valorizando-se uma análise funcional e de potencialidades e negando-se a sua relação determinista com a dimensão da cidade, esta não deixa contudo de ser considerada ⁹⁷.

São vários os factores e argumentos habitualmente utilizados para o fixar de uma dimensão ideal de cidade:

- efeitos sobre as relações sociais;
- produtividade económica;
- possibilidade de controlo político e social;
- qualidade do ambiente, problemas de poluição;
- tempos de deslocação;
- níveis toleráveis de estímulos sociais e perceptuais;
- custos de manutenção.

⁹⁴ Tal número talvez possa ser explicado por, fornecendo um a ordem de grandeza, ser um factorial (de 7), admitindo subdivisões muito flexíveis.

⁹⁵ Atenas, na época de Aristóteles, ascenderia a 250 mil pessoas, das quais cerca de 40 mil seriam cidadãos; mas a maioria das cidades-estado gregas rondavam os 10 mil habitantes.

⁹⁶ Lynch, Kevin, 2000, p. 227

⁹⁷ Ferrão, João, 1995, p. 12

Mas refere Kevin Lynch⁹⁸ que, apesar da muita literatura existente neste domínio, ela não oferece grandes provas.

Um dos importantes argumentos contra as cidades de grande dimensão são a existência de congestionamento do tráfego. Mas será que não decorre muito mais das densidades, sobretudo das densidades dos centros de emprego e serviços, do que propriamente da dimensão da cidade? De qualquer forma, parecem não existirem grandes dúvidas que os tempos de deslocação nas cidades maiores são de facto mais elevadas.

Numa perspectiva económica, surgem argumentos de sinal contrário, o reconhecimento de que os rendimentos reais e a produtividade são superiores nas cidades de maior dimensão, que seriam assim, e nesta perspectiva, mais eficazes. Mas será que, em tal contabilidade, são consideradas as externalidades?

A perspectiva ambiental, ganhando peso crescente, vai procurando provar que alguns tipos de poluição se vão tornando insustentáveis nas grandes cidades.

Sobre as relações sociais, os argumentos confrontam-se: menores relações de vizinhança nas grandes cidades, mas maiores versatilidade, oferta, oportunidades, possibilidade de escolha.

Globalmente, parecem manter-se os argumentos contra os aglomerados demasiado pequenos e demasiado grandes, não se afigurando fácil, contudo, precisar limites nem provar a ideia.

Aborde-se agora o confronto **cidade contínua/ cidade dispersa**.

Já se referiu que ele se inicia com o derrube das muralhas, gerando opiniões opostas entre os reformadores iluministas, o mesmo acontecendo no âmbito do movimento moderno, numa altura em que todas as utopias se afiguravam exequíveis.

Os argumentos pró e contra a ocupação dispersa e periurbana mantêm-se até hoje⁹⁹.

“Para uns é:

- a satisfação de uma necessidade ancestral;

⁹⁸ Lynch, Kevin, 2000, pp. 227 - 233

⁹⁹ Mayoux, Jacques, 1979, p.20

- o sonho partilhado do regresso à natureza, traduzido no jardim que envolve cada habitação;
- a melhor resposta a um desejo profundo de posse e de personalização do espaço vital de cada um, desejo exacerbado pelo anonimato que caracteriza a civilização urbana;
- a reacção saudável contra o risco de perda de identidade, a revolta do indivíduo contra a sociedade que o queria anular;
- a afirmação da liberdade a todos os níveis.

Para outros é:

- o longo trajecto habitação-trabalho, a pobreza dos serviços colectivos, a procura de um tempo que continua a fugir, a procura de uma natureza que não passa de um simulacro;
- a solidão, um verdadeiro anonimato decorrente da falta de contactos;
- uma enorme carga no orçamento das famílias: empréstimos com habitação, exigência de equipamentos próprios, necessidade de segunda viatura;
- uma enorme carga para o orçamento público: infraestruturas (construção inicial e conservação), gastos insuportáveis de energia;
- um espaço desfigurado, uma agricultura ameaçada pelo aumento dos preços fundiários;
- um mito perigoso, um demissionismo da cidade, forma mais elaborada de ocupação de espaço;
- uma forma de alienação mais redutora que qualquer outra".

Grande parte destes argumentos reflectem o posicionamento ideológico de cada um face a esta ocupação do território. Valerá a pena dar especial atenção aos argumentos de ordem mais objectiva, nomeadamente:

- custos de construção e gestão das infraestruturas e equipamentos;
- consumo de energia;
- consumo de espaço;
- abandono das áreas urbanas existentes.

Uma ocupação dispersa, com infraestruturas muito estendidas e subaproveitadas, é inevitavelmente cara, não só na construção inicial mas também e sobretudo na sua gestão e conservação.

No final dos anos 70, nos EUA, é dado o alarme. O livro de Pat Choate e Susan Walter, *America in Ruins*¹⁰⁰ introduz o tema dos custos necessários à conservação e reconstrução das infraestruturas, que é fortemente ampliado pela imprensa. É referida a necessidade de um investimento de 3 000 biliões de dólares para manter a um nível aceitável as infraestruturas existentes. É referida a necessidade de 150 dólares por americano, até ao ano 2000, só para os sectores da água e dos transportes.

De facto, até aí, a ênfase sempre tinha sido colocada na construção de novas infraestruturas. É nesta data que os olhos se voltam para a necessidade de renovação das existentes e se proclama a crise das infraestruturas como problema nacional. As redes de água tinham sido construídas, no essencial, por volta de 1880 e as de esgotos no início do século, encontrando-se, portanto, no fim da sua vida útil.

Desenham-se, então, soluções: por um lado, equaciona-se a possibilidade de menores custos (mas não se iria diminuir a qualidade e, mesmo, o grau de segurança?); por outro lado, procuram-se novos recursos, desejavelmente estáveis, com maior ou menor participação dos directamente interessados.

Perante este problema, há que resolver situações existentes mas há também que perspectivar futuras ocupações e, procurando a redução dos custos, parece existirem apenas duas soluções, alternativas ou complementares:

- organizar a urbanização, oferecendo-lhe bons serviços públicos, não autorizando a ocupação fora dessas áreas;
- admitir a dispersão, mas então fixar desde logo e de forma clara os serviços públicos a que terá direito, reduzindo-os ao mínimo indispensável.

Uma ocupação dispersa, de habitações individuais, gasta inevitavelmente mais energia com o aquecimento e com o automóvel, sendo que este se torna indispensável, não só para as deslocações habitação/trabalho, mas também para as simples deslocações de vizinhança. Perante este facto, nada haverá a fazer, a não ser evitar a dispersão.

¹⁰⁰ Lefèvre, Ch. et. al., 1988, p. 137 e 138

Outra objecção, forte, ao periurbano, é a de que o seu crescimento está associado ao abandono da cidade existente. Diz Jacques Mayoux, referindo-se a França:

"As famílias de maiores rendimentos tendem a procurar outros espaços e os quarteirões existentes tenderão a ficar vagos e/ou apenas ocupados por famílias de menores recursos, o que origina degradação do património, marginalização, insegurança, etc. Entre os quarteirões existentes há que distinguir os *centros históricos* e outros, aos quais seja reconhecido valor estético ou emocional, que tenderão a atrair novos habitantes. Mas as coroas urbanas construídas nos anos 30 e 70, sem ordem nem encanto, tenderão a tornar-se *habitação de oportunidade* a preços baratos e tenderão a degradar-se física e socialmente, a menos que certas categorias sociais (intelectuais, professores, militantes políticos e sociais), que têm possibilidade económica e cultural de escolha, aí venham a instalar-se voluntariamente, por moda ou snobismo, redescobrimo vantagens e encantos na habitação colectiva" ¹⁰¹.

O *abandono* de muitos alojamentos é, também e sobretudo em Portugal, a partir de 1980, um fenómeno crescente e generalizado (ver ponto 2.1.2). No ano 2000, existirão em Portugal cerca de 4,7 milhões de fogos, dos quais apenas 3,2 milhões estarão ocupados por famílias residentes, sendo que o número de fogos vagos rondará os 0,65 milhões. Esta é uma tendência pesada: à medida que se constróem três fogos, ocorre mais um fogo destinado a residência habitual, um fogo para segunda habitação e há mais um fogo que fica vago, abandonado.

Tal tendência, de desperdício económico e originadora de mau viver, criando espaços de degradação, falta de higiene e marginalidade, deveria ser contrariada. Este aspecto será à frente abordado, no domínio da Política de Solos.

Um último argumento contra o periurbano é de ser grande consumidor de espaço, um inimigo da necessária preservação dos espaços agrícolas e naturais.

Tal argumento apenas parcialmente parece ter razão de ser.

De facto, na Europa, a necessidade de espaço para construção, face ao crescimento das famílias, não é assim tão grande, apenas é fortemente empolada pela retenção e procura de valorização fundiária. E, por

¹⁰¹ Mayoux, Jacques, 1979, p. 60

outro lado, a realidade das actuais cidades (nomeadamente das portuguesas) é a da existência de numerosas áreas já de alguma forma comprometidas com a presença de construção (ver ponto 2.2).

Assim, o argumento de consumo de espaço justifica a procura de contenção das áreas periurbanas, evitando que se vão estendendo cada vez para mais longe das cidades. Mas, relativamente às áreas periurbanas já existentes e muito extensas, não parece haver outra solução que não seja assumi-las e ordená-las. O grande consumo de espaço acentua-se, exactamente, por essa falta de ordenamento.

Em resumo, poderá então concluir-se:

- existirem argumentos (consumo de espaço; consumo de energia; custos de infraestruturas; aproveitamento da cidade existente) que recomendam que a dinâmica de dispersão seja contrariada;
- mas, onde tal não seja possível e, sobretudo, onde ela já existir, é necessário que seja ordenada, precisando o nível de serviços a que terá acesso, minimizando custos e problemas.

3.2.2 MOBILIDADE

Na *cidade antiga* a regra era a sedentariedade, sendo a mobilidade um seu complemento.

Mas a *cidade emergente* é essencialmente móvel. A sociabilidade da vizinhança vai sendo substituída por uma outra, organizada por afinidades, dispersa num território cada vez mais vasto. O velho *centro* vai-se mantendo (pelo menos nas cidades europeias), mas vão surgindo novas centralidades ligadas ao consumo. O homem urbano anda menos a pé, motorizou-se.

Pelo quadro seguinte, relativo a cinco países europeus, se poderá concluir sobre o aumento recente das deslocações urbanas e periurbanas e sobre o peso da utilização do automóvel particular em tais deslocações.

Este aumento de mobilidade está associado a novos modos de vida, a uma ocupação urbana mais dispersa, a um multiplicar da rede viária e ao desenvolvimento dos meios de transporte, com destaque crescente para o automóvel particular.

Quadro 24 . Evolução das deslocações urbanas e periurbanas em cinco países europeus, entre 1970 e 1992 ¹⁰²

Viagens – Km em 92 (índice 100 em 1970)	Suiça	Alemanha	Holanda	Reino Unido	França
Em caminho de ferro	144	144	188	104	154
Em autocarro	196	149	131	73	163
Em automóvel particular	178	201	209	197	203
Total	174	190	197	171	195

Facilitar a mobilidade corresponde a um dos paradigmas da organização da cidade, surgindo no início do século XX e procurando um pleno aproveitamento dos avanços tecnológicos que iam ocorrendo.

Eugene Hénard, 40 anos antes da Carta de Atenas, foi pioneiro na formulação de uma *teoria geral de circulação* ¹⁰³ na qual:

- a dividia em seis categorias, considerando que a cada uma delas deveria corresponder um tipo apropriado de via pública;
- defendia o desdobramento da rua, “uma superior, ao ar livre, destinada à circulação dos veículos ligeiros e dos pedestres, a outra inferior, colocada ao nível do solo natural, que serviria para a instalação de todas as canalizações, evacuação do lixo doméstico, transporte de materiais e mercadorias pesadas”;
- surge o cruzamento circular de várias vias (rotunda) e a passagem desnivelada do caminho de ferro.

Na mesma linha se situa o Relatório Buchanan, elaborado quase sessenta anos depois, a pedido do governo britânico, preocupado com a incidência do automóvel nas diversas partes do aglomerado urbano.

Nele surge uma nova abordagem, a que chama *arquitectura de circulação*, que se traduz no reconhecimento da necessidade de separação entre tráfego de atravessamento e zonas de vivência local e de fazê-lo a partir do centro para a periferia. Aplicado o modelo a um caso particular (uma área central

¹⁰² Michel Cohen de Lara, citado por Wiel, Marc, 1999, p. 71

¹⁰³ Eugene Hénard, seleccionado por Choay, Françoise, 1965, pp. 315 - 320

de Londres), logo concluiu que a densidade existente e a correspondente área necessária para circulação e estacionamento exigiam a adopção de vários níveis de espaço público.

Desenvolvendo algumas hipóteses neste sentido, considera preferível:

- enterrar as vias de distribuição primária cerca de 6m abaixo do solo;
- manter a circulação automóvel local ao nível do solo original; os estacionamentos e as zonas de serviço para veículos situar-se-iam por baixo dos edifícios, tendo acesso por este nível;
- criar um novo nível artificial para o peão, acima do solo original; “o novo solo oferece uma estrutura complexa, (...), é um emaranhado de edifícios e de vias para pedestres, com frequentes aberturas destinadas a introduzir luz, ar e perspectivas ao nível inferior, enquanto a rede destinada a pedestres desce em numerosos pontos, alcançando espaços do solo original ainda ao ar livre” ¹⁰⁴.

Desta perspectiva, há que sublinhar, antes de mais, o reconhecimento do facto de no espaço público disponível ser impossível compatibilizar automóvel e peão. A solução do nível superior para peões afigura-se hoje incompatível com o actual respeito pelo património e com a complexidade da propriedade fundiária. Mas a criação de espaços enterrados, para circulação automóvel e estacionamento, é um contributo possível para a procura de soluções.

As cidades actuais são muito marcadas por vias rápidas (especializadas para o automóvel), passagens desniveladas, rotundas.

Colocam-se, no entanto, muitas dúvidas relativas a esta atitude, de ir facilitando uma mobilidade crescentemente baseada no automóvel particular.

Poderão talvez apontar-se, a este respeito, duas questões principais.

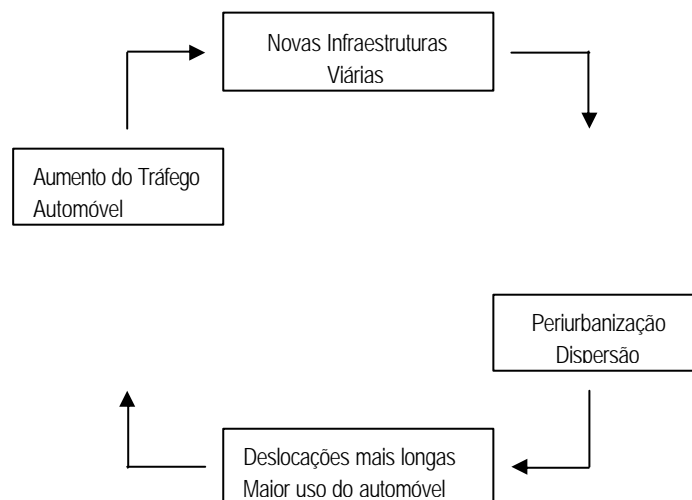
Uma delas diz respeito à inserção do automóvel na cidade antiga, não concebida para tal, sendo que o seu espaço público se mostra muito insuficiente para o albergar e as características morfo-tipológicas do edificado são dificilmente compatibilizáveis com a criação de estacionamento no interior dos lotes.

¹⁰⁴ Buchanon, em Choay, Françoise, 1965, pp 332-334

A atitude haussmaniana e os vários modelos nascidos com o movimento moderno apontavam para demolições maciças. Mas o actual respeito pelo património (ver ponto 3.4.6) e a vontade de reabilitar e reutilizar estas zonas conferem primordial importância à questão do como nelas inserir (ou recusar) o automóvel.

O problema coloca-se, sobretudo, em áreas de traçado medieval, pela frequente exiguidade do seu espaço público, e nas áreas centrais, pelo afluxo que motivam. Mas, com mais ou menos intensidade, a questão coloca-se na generalidade das áreas pré-modernas da cidade e até noutras mais recentes.

Uma segunda questão relaciona-se com a problemática concentração/dispersão, já atrás abordada. A actual dinâmica urbana afigura-se encerrada num ciclo que se reproduz a si próprio.



O processo de crescente periurbanização e dispersão provoca, inevitavelmente, deslocações mais longas e maior utilização do automóvel particular, o mesmo é dizer, o aumento do tráfego, exigindo a construção de novas infraestruturas viárias, as quais vão aumentando a dinâmica instalada.

A pretender-se travá-la – e já atrás se concluiu existirem argumentos que recomendam que a dinâmica de dispersão seja contrariada – então a administração pública não se poderá deixar ir a reboque, devendo antes descobrir a forma de quebrar o ciclo ou, pelo menos, de o desacelerar.

Tal intervenção, a acontecer, terá então que contrariar o ciclo actualmente em curso.

A prática dos urbanizadores privados, mas também do ordenamento urbanístico (público) assenta essencialmente no automóvel, é algo que está interiorizado ¹⁰⁵. E existe uma predisposição, no cidadão da sociedade ocidental, para o seu uso.

Em estudo relativo à “mobilidade, quotidiano e dinâmicas urbanas”, realizado por Vincent Kaufmann e incidindo nas cidades de Grenoble, Berna, Génève e Lausanne ¹⁰⁶, este conclui que, no processo de representação dos modos de transporte (soma dos conhecimentos interiorizados) presente maioritariamente nos inquiridos:

- o automóvel é tido por “prático”, “rápido”, “confortável”, conferindo “autonomia”;
- o transporte público, sendo também tido como “prático”, é considerado “lento”, “constrangedor”, favorecendo a “promiscuidade”.

Ocorre, assim, uma leitura favorável ao automóvel particular, centrada nos binómios rapidez/lentidão e conforto, autonomia/ constrangimento, promiscuidade. De notar que o factor “custo”, embora também presente, não se revela fundamental para a escolha modal dos inquiridos.

A representação relativa à rapidez/lentidão corresponde a uma leitura subjectiva (*duração*) e não ao tempo real marcado pelo relógio. Verifica-se, aliás, confrontando duração com tempo real das deslocações, que as do automóvel particular são subavaliadas e as dos transportes públicos sobreavaliadas. Tal sobreavaliação é menor quando o transporte público é melhor apreendido, o que acontece quando organizado em carril. A sobreavaliação ainda aumenta quando as deslocações obrigam a mudança de linha.

A predisposição para o uso do automóvel não se baseia, portanto, numa leitura objectiva sobre o tempo de deslocação e sobre o seu custo, mas numa representação subjectiva destes factores, favorável ao automóvel particular, para além do conforto e autonomia que lhe é associado.

¹⁰⁵ Wiel, Marc, 1999, p. 77

¹⁰⁶ Kaufmann, Vincent, 2000, pp. 150 - 191

Esta representação dos modos de transporte alternativos gera, então, uma atitude perante eles e verifica-se que essa atitude influencia fortemente a escolha modal, sendo que ¹⁰⁷:

- a melhoria da oferta de transportes públicos não é suficiente para a alterar;
- são os constrangimentos à mobilidade do automóvel particular (velocidade e, sobretudo, estacionamento disponível junto ao equipamento e aos serviços) que poderão levar à sua não utilização.

Poderá, então, concluir-se que, para procurar inverter o ciclo actual, não basta criar melhores transportes públicos. É necessário, também e sobretudo, criar constrangimentos à mobilidade do automóvel particular.

A prática modal é, então, influenciada pela atitude.

Mas o contrário também parece ser verdade: a atitude decorre de uma prática modal, sobretudo de longo prazo.

A comparação entre Berna e as outras três cidades (estudo de Kaufmann, já referido) permite-nos tal opinião ¹⁰⁸.

As deslocações habitação/emprego em transporte público representam, em Berna, 36% do total. Em Grenoble, Génève e Lausanne são respectivamente, 12%, 16% e 19%.

Os utilizadores inquiridos no estudo (todos eles dispendo de automóvel privado e residindo em locais com bons transportes públicos) foram divididos em quatro classes, em função da sua atitude: *automobilistas exclusivos*; *automobilistas constrangidos*; *sensíveis à oferta*; *ecologistas cívicos*.

Verifica-se que as duas últimas classes abrangem, em Berna, 54% (40% + 14%), enquanto que em Grenoble, Génève e Lausanne apenas 30% (27% + 3%), 36% (29% + 7%) e 31% (26% + 5%).

Em Berna ocorreu, após a 2ª Grande Guerra, uma planificação urbanística em que: as zonas de expansão (de actividades e de habitação) foram sistematicamente articuladas com a criação de transportes colectivos; os espaços comerciais periféricos foram pouco desenvolvidos; os estacionamentos foram

¹⁰⁷ Kaufmann, Vincent, 2000, pp. 149- 150 e 186

¹⁰⁸ Kaufmann, Vincent, 2000, p. 131, 197, 198, 211, 216 a 218

limitados e regulamentados. Ou seja, a organização da cidade é estruturalmente favorável à utilização dos transportes públicos.

Nas outras três cidades: o crescimento apoiou-se em eixos rodoviários; a possibilidade de estacionamento (nomeadamente no centro) foi substancialmente aumentada; linhas de eléctrico urbanas e, sobretudo, suburbanas (com o seu valor simbólico) foram abandonadas.

Tais acontecimentos são referidos por Kaufmann, que acrescenta: “Em Berna, a análise dos hábitos modais permite constatar que os *automobilistas exclusivos* são pouco numerosos. Tal facto demonstra a importância do urbanismo como factor influenciador das lógicas modais (...) Estes resultados sugerem a conclusão de que as realizações técnico-científicas são vectores de alteração social”.

Ou seja, este estudo permite pensar que as atitudes modais decorrem das práticas e que estas decorrem da organização da cidade, por sua vez dependente da respectiva acção pública de ordenamento.

Mas essa acção pública não poderá deixar de considerar as atitudes actualmente dominantes. Alterá-las pressupõe um processo, tempo, continuidade.

Para tal, e sobre o como proceder, poderão apontar-se algumas pistas:

- O objectivo central teria que ser a de uma alteração progressiva dos hábitos da população.
Perante uma atitude (do *automobilista exclusivo*) de total recusa de utilização do transporte público, seja qual for a qualidade da oferta, é difícil agir: sendo a velocidade uma “verdadeira obsessão do nosso tempo” ¹⁰⁹ haverá que apostar em transportes públicos rápidos e, sobretudo, na propagação dessa ideia, embora tal, só por si, seja insuficiente.
Há que considerar, também, a opinião daqueles (*ecologistas cívicos*) que defendem valores ambientais e, por isso, os transportes colectivos. Constituindo actualmente um grupo minoritário, poderão, contudo, no futuro, vir a desempenhar um papel importante.
- Mas a alteração de hábitos decorre de uma prática: quem mais usa os transportes públicos é quem mais os defende; os *automobilistas exclusivos* só se disporão, talvez, a mudar de transporte perante constrangimentos ao uso do automóvel.

¹⁰⁹ Moscovici, citado por Kaufmann, 2000, p. 178

Para tal : haveria que pôr em causa o multiplicar de novas vias e que limitar velocidades; haveria que restringir (ou não aumentar) a oferta de estacionamento junto a locais de emprego e de serviços.

- Neste sentido, o planeamento urbanístico teria que se articular mais profundamente com o planeamento da mobilidade e, sobretudo, deveria substituir o pressuposto dominante do uso do automóvel particular pelo pressuposto do transporte público.

As localizações das zonas de expansão e das novas centralidades deveriam, então, subordinar-se a tal perspectiva. Ela levar-nos-ia, predominantemente, a uma cidade contínua. Mas também seria compatível com uma periurbanização concentrada, canalizada para os locais adequados, conforme defende Marc Wiel no seu trabalho recente, "La Transition Urbaine".

- Tal exigiria uma atitude mais dinâmica da administração pública, não apenas regulamentadora mas interventiva e incentivadora.

Haveria que pôr em evidência os custos reais das várias ocupações urbanas. Haveria que recorrer a uma política fundiária e a uma política de financiamento da habitação que apenas subsidiasse determinadas localizações, consideradas adequadas.

Da política fundiária e do financiamento da infraestrutura pública se falará na Parte II deste trabalho.

Um ordenamento urbanístico, assente essencialmente no transporte público, afigura-se defensável mas discutível.

A sua principal defesa decorre de uma atitude de racionalidade. A cidade poderá ser considerada "uma maneira de maximizar as trocas com o mínimo de investimento em mobilidade" ¹¹⁰. Uma mobilidade para além do necessário origina desperdício, aumento de custos financeiros, ambientais e energéticos. Logo, poderá considerar-se que a cidade automóvel se questiona a si própria, nessa sua função essencial.

Mas, por outro lado, essa busca de mobilidade é uma tendência pesada da actual civilização ocidental, afigura-se vontade maioritária dos cidadãos, podendo questionar-se a legitimidade do planeamento para a contrariar, para além de tal se revelar muito difícil.

Considerando que o planeamento terá que considerar dinâmicas e anseios, mas também busca de racionalidade e pedagogia, é-se levado a procurar uma terceira via, intermédia.

A solução poderá decorrer, em cada caso, da própria cidade existente, constituída por muitas partes, algumas das quais necessitando do automóvel para funcionar, mas revelando-se outras incompatíveis com a sua presença maciça.

Chegar-se-ia, assim, a uma cidade de múltiplas ofertas, que haveria que organizar num todo corrente.

O modelo a adoptar, embora de compromisso, necessitaria de clareza e de firmeza quanto aos modos de transporte dominantes em cada parte de cidade. Necessitaria, também, de uma explicitação dos custos de cada parte de cidade e de políticas que as distinguissem, subsidiando umas e não outras, conforme as que se quisessem incentivar ou desincentivar. A não ser assim, como se viu, o ciclo dominante do automóvel particular manter-se-á em toda a cidade e a melhoria dos transportes públicos, só por si, será quase inútil.

Reconhecendo-se que poderão ser necessárias, no território urbano, vias de tráfego rápido, o forte impacto funcional e visual que estas provocam justificam um comentário, até porque a realidade se apresenta, neste domínio, como bastante gravosa.

Refere Oriol Bohigas que “temos visto crucificar muitas partes das nossas cidades com o traçado de vias especializadas, em que só são consideradas as exigências do tráfego automóvel (segundo critérios que procedem de estradas e autoestradas) e não as estruturas físicas e sociais de bairros afectados”. Acrescenta que “as vias concebidas de forma independente do desenho da cidade – ao contrário da solução do Plano de Cerdá, para Barcelona - constituem uma rede desarmónica, barreiras insolúveis que atentam contra a homogeneidade da cidade e destroem a integridade social dos bairros, sem resolver os problemas circulatórios, porque se limitam a canalizá-lo para uma rede artificialmente sobreposta”¹¹¹.

Não se afigura óbvia a vantagem de uma cidade homogénea e, muito menos, que não sejam precisas vias especializadas. Mas não há dúvida de que as novas vias entraram na urbe sem qualquer preocupação de desenho ou de integração com as outras funções. A esta atitude, dos engenheiros viários, tem-se oposto uma outra, quase sempre de arquitectos, a de procurar fingir que os carros não existem. A questão de circulação terá obviamente que ser considerada e, dada a importância e função estruturante das vias

¹¹⁰ Wiel, Marc, 1999, p. 64

¹¹¹ Bohigas, Oriol, 1986, p. 189

principais, elas terão que ser objecto de um desenho muito cuidadoso e articulado com a envolvente, com todo o espaço urbano pré-existente ou a criar. Apetece falar da necessidade de *arquitectos viários*, ou de sublinhar que esse terá que ser um dos principais saberes dos *urbanistas*.

Os centros tradicionais das cidades, de grande importância funcional e simbólica, justificam também um comentário adicional.

Gerando grandes afluxos e mostrando-se o espaço disponível dificilmente compatível com uma forte presença automóvel, o seu acesso vai sendo (mais ou menos) restringido, o que tem gerado forte controvérsia ¹¹²:

- os comerciantes dessas áreas e os meios económicos que lhes são mais próximos afirmam-se lesados com a má acessibilidade automóvel; consideram-na motivadora de alterações de destino para centros periféricos;
- os ecologistas e a maior parte dos urbanistas e dos técnicos de transportes mostram-se favoráveis à limitação da presença automóvel, argumentando que tais limitações originam alterações do modo de transporte.

Ambos parecem ter razões naquilo que afirmam.

Já atrás se viu que o constrangimento à deslocação automóvel é a acção que poderá suscitar maior utilização do transporte público, o que acontecerá tanto mais quanto o centro da cidade desempenhar funções específicas (de serviços, de compras e de lazer), não directamente concorrenciais com os centros periféricos.

Mas os *automobilistas exclusivos*, aqueles cuja atitude é a de uma total recusa dos transportes públicos, tenderão a evitar deslocações ao centro.

De qualquer forma, uma liberalização do acesso automóvel às áreas centrais da cidade revela-se, em muitos casos, impossível. Criaria estrangulamentos tais que, ainda mais do que as restrições ao automóvel, inibiria as deslocações.

¹¹² Kaufmann, Vincent, 2000, p. 191 - 197

Assim, na linha do defendido pela Carta Urbana Europeia, as soluções a encontrar, partindo de cada realidade específica, poderão articular medidas de:

- controlo e restrição do tráfego automóvel, medidas essas que não poderão deixar de considerar a necessidade de manter e reforçar a animação de áreas centrais e de resolver o estacionamento próprio dos residentes;
- eliminação ou enterramento das circulações de atravessamento e a criação de parques de estacionamento subterrâneo;
- aproveitamento e qualificação de todo o espaço disponível, do espaço público, mas também do espaço privado; incluem-se aqui opções de pedonalização, de adopção de sentidos únicos, de disciplina do estacionamento; inclui-se também a necessidade de contrariar a tendência fundiária de crescente densificação e, bem em sentido contrário, de aproveitamento de cada espaço e iniciativa de transformação para melhorar a situação existente.

A questão do estacionamento automóvel coloca-se especialmente nestas áreas centrais, mas também em muitas outras. Coloca-se na maior parte das áreas pré-modernas da cidade, mesmo residenciais, constituídas por edifícios em banda ao longo das ruas. É uma questão genérica, que exige uma solução genérica.

Os residentes possuem, actualmente, automóvel particular e pretendem estacioná-lo em local próximo da habitação. A rua é insuficiente para a efeito, sobretudo se não for ignorada a existência do peão. Então, como fazer?

Nestas áreas, a transformação ocorre sobretudo lote a lote, num somatório de iniciativas individualizadas que à Administração Pública cabe autorizar ou recusar. Deverá exigir a construção de estacionamento privado, por exemplo em cave?

De notar que os edifícios existentes, em banda contínua, ao longo de uma rua, têm muitas vezes fachadas relativamente estreitas, por exemplo da ordem dos 7 ou 8 metros. Exigir o estacionamento implica a

criação de um novo vão e traduzir-se-á, se aplicado sistematicamente, na progressiva descaracterização urbanístico/arquitectónica de toda a rua.

A solução não parece passar por uma resposta-tipo às transformações lote a lote mas por iniciativas pontuais de construção de silos de estacionamento destinados a residentes, afectando, aqui e além, um lote específico que, assumindo uma nova função, poderá também assumir uma nova forma, possivelmente de ruptura, mas que, sendo pontual, não prejudicará a coerência do conjunto e ajudará a qualificá-lo. De notar que os actuais meios mecânicos permitem, do ponto de vista tecnológico, a adopção de tal solução. Mas de notar, também, que tal dificilmente acontecerá se não for dinamizado pela Administração Pública.

A reter, então, as ideias:

- Da necessidade de um planeamento urbanístico bem articulado com o planeamento da mobilidade e com medidas de política fundiária, habitacional e de financiamento da infraestrutura pública, capazes de influenciar as dinâmicas de ocupação.
- De um modelo de cidade constituída por várias partes, cada uma delas associada a um modo de transporte dominante, inequivocamente assumido.
- De que o uso crescente do automóvel constitui, actualmente, uma tendência pesada, que só valerá a pena contrariar quando tal se mostre indispensável ao bom funcionamento da cidade. Fazê-lo, exige a criação de constrangimentos à sua mobilidade, nomeadamente nos estacionamentos localizados junto às áreas de emprego e de serviços.
- De que as áreas centrais das cidades exigem: especialização de actividades; restrições à circulação e ao estacionamento automóvel, mas evitando a seu declínio económico.
- De que nas cidades antigas, de ruas e praças, a localização de estacionamento automóvel dos residentes é uma questão genérica e importante, a qual poderá ser resolvida através da construção de silos em lotes preexistentes.
- De que as vias rápidas que atravessam o território urbano exigem projecto muito cuidado no seu relacionamento com a envolvente.

3.2.3. ELEMENTOS ESTRUTURANTES E PARTES DE CIDADE

As cidades europeias actuais integram uma cidade continua mas, também já, muitas vezes, satélites e fragmentos, ocupação dispersa e todo um sistema de mobilidade que articula as suas diferentes partes.

Para encontrar, como se pretende, um qualquer modelo para o ordenamento deste território urbano, é indispensável encará-lo nas suas diversas escalas: a da conurbação e áreas metropolitanas; a de cada *cidade alargada*, incluindo as suas periferias mais próximas; a de cada *parte de cidade*, os seus diversos bairros, os seus subúrbios, as suas áreas de povoamento disperso.

Procurar ordenar a cidade traduzir-se-á no esforço de, em cada uma dessas diferentes escalas, a tornar funcional, perceptível e agradável.

Não basta, pois, como se referiu anteriormente, encarar a cidade por partes e lugares. Refere K. Lynch que “se está a edificar uma nova unidade funcional – a região metropolitana – e ainda não se entendeu que também esta unidade deve possuir imagem própria”. E, abandonados que foram os planos/produto, os planos/desenho, o mesmo se poderá dizer à escala da *cidade alargada*.

Estando adquirida, actualmente, a inutilidade de regressar a esses planos exaustivos e muito pormenorizados, mas revelando-se a necessidade de desenhar a cidade, coloca-se a questão do *como fazer*. A resposta que surge, colhendo os ensinamentos do *planeamento estratégico*, é a de que é necessário distinguir o essencial do secundário e intervir sobretudo sobre aquele.

Traduzindo isto para as diferentes escalas, significa que há que intervir sobre os elementos que, em cada uma delas, se revelam com consequências funcionais e formais fortes e positivas, sendo perceptíveis à generalidade dos cidadãos. A tais elementos chamaremos *estruturantes de cidade*, sendo necessário identificá-los.

Importa determo-nos no “ser perceptível”, utilizando para tal as opiniões de Kevin Lynch.

Tal conceito identifica-se com uma das “dimensões básicas” que considera indispensável à “boa forma da cidade”, a do “sentido”. Este, exprimindo a clareza com que o aglomerado poderá ser apreendido e identificado pela mente humana numa representação coerente do tempo e do espaço, integraria ¹¹³.

- a “identidade” de cada parte, que a distingue das outras;
- a “estrutura formal”, que se traduz na percepção de como as diferentes partes se relacionam entre si, o que permite a orientação;
- a “congruência” entre a estrutura física e a sociedade que nela habita;
- a “transparência”, grau em que identidade, congruência e estrutura formal seriam apreendidas.

Tal abordagem desenvolve, com linguagem diferente, uma outra do mesmo autor, em que este utiliza o conceito de “legibilidade” da paisagem urbana, definindo-a como “facilidade com que as suas partes podem ser reconhecíveis e organizadas segundo um esquema coerente”, que integre a imagem mental que cada habitante tem da sua cidade ¹¹⁴.

Considerando que “o dom de estruturar e identificar o meio ambiente é uma faculdade comum a todos os animais móveis”, acrescenta que tal reconhecimento apresenta para o indivíduo “uma grande importância prática e afectiva”. “Uma imagem exacta facilita o conforto e a rapidez de deslocação, mas faz mais, pode servir como quadro de referência mais vasto, ser um meio para organizar a actividade, a crença e o saber.”

Os “elementos de imagem”, que Kevin Lynch considera constituem a matéria prima a partir da qual se forma a imagem de cidade, seriam então:

- os *caminhos* pelos quais se circula, e a partir dos quais se organizam os outros elementos;
- os *limites* ou *fronteiras*, elementos também lineares que, não sendo eixos de circulação, constituem referências laterais; por exemplo rios, vales ou grandes muros;
- os *bairros*, que constituem fragmentos da cidade, cada um com identidade própria;
- os *nós* ou *núcleos*, focos de actividade em torno dos quais o observador gravita; podem ser um ponto de encontro de caminhos, o *centro* de um bairro, uma paragem ou um intermodal de transportes, ou o simples café da esquina;

¹¹³ Lynch, Kevin, 1999, pp 127 - 144

¹¹⁴ Kevin Lynch, em Choay, F., 1965, pp. 386

- os *pontos de referência*, nos quais o observador não pode penetrar; acontecem às várias escalas, desde a colina, o campanário da igreja, ou a torre isolada, até à fachada, à árvore, ou a outros detalhes urbanos ¹¹⁵.

De notar que tais elementos se aproximam bastante de outros, utilizados tradicionalmente no planeamento urbano e decorrentes de uma abordagem funcional, com sejam principais eixos de circulação, centralidades, monumentos, barreiras físicas.

À frente , na formulação do nosso Modelo para a organização territorial da cidade, voltar-se-á ao assunto, precisando a identificação dos *elementos estruturantes* considerados. Mas desde já se avança que, no essencial, corresponderão a uma síntese destas duas abordagens, a funcional e a perceptiva.

Sendo necessário identificar os elementos estruturantes de uma cidade para os explicitar e valorizar, é necessário também que, quando não existam suficientemente, sejam construídos.

Há que encontrar técnicas para o efeito, afigurando-se que, de entre as presentes na História do Urbanismo, haverá uma que, com algumas adaptações, poderá ser utilizada. Referimo-nos à *rede axial barroca*.

Tal técnica consiste: na escolha de um conjunto de pontos dominantes de um território; na colocação nesses pontos de importantes estruturas simbólicas; na ligação dessas partes através de ruas principais, suficientemente largas para suportar o tráfego e modeladas como aproximações visuais às estruturas simbólicas; no controle da ocupação lateral a essas ruas, conferindo-lhes uma unidade; num menor controle da ocupação interior às figuras geométricas formadas por essas vias.

Poderão apontar-se como exemplos de aplicação: o Plano para Washington do major L'Enfant e a Paris de Haussman, ambos do início do sec. XIX ¹¹⁶, mas também a Roma papal (para controlar os movimentos

¹¹⁵ Kevin Lynch, em Choay, F. 1965, pp386 e 391-394

¹¹⁶ Delfante, Charles, 2000, pp 245 - 261

das procissões de peregrinos); e, retrocedendo ainda mais no tempo, as florestas de caça reais (para melhor orientação, visualização da caça e rápido acesso a ela) ¹¹⁷.

Nos exemplos urbanos referidos surgem a continuidade edificada, as linhas rectas, a uniformidade das avenidas barrocas (que muitos consideram monótonas), os nodos de tráfego (actualmente complicados) associados às estátuas dos reis.

Mas não tem que ser assim. A técnica poderá ser utilizada diferenciando escalas e procurando, para cada uma delas, identificar, criar e articular um conjunto de elementos estruturantes. Tais elementos, nesta perspectiva, poderão e deverão ter formas distintas, até para ajudar a distingui-los entre si e às suas diferentes funções.

Kevin Lynch refere os próprios “bairros”, cada um com a sua identidade própria, como elementos constituintes da imagem da cidade.

Assumi-los significa, necessariamente, distingui-los, reconhecer-lhes fronteiras, sendo de referir que a ideia é problemática, tem tido altos e baixos.

A defesa do “bairro”, mais concretamente o conceito de *unidade de vizinhança*, teve origem em estudos sociológicos americanos, preocupados com o enfraquecimento das relações sociais entre vizinhos, e é formulado, nos anos 20, por Clarence Perry, que procurou fixar o princípio de crescimento celular da cidade, considerando que cada célula (*unidade de vizinhança*) deveria ter uma dimensão suficiente para justificar a existência de um conjunto de equipamentos e de serviços, nomeadamente escolares, numa distancia percorrível a pé ¹¹⁸.

Foi utilizado pela generalidade dos modernistas, os da cidade jardim e os da Carta de Atenas, na altura em que ocorreu uma forte intervenção pública sobre a cidade.

O conceito tem sido, nas últimas décadas, bastante questionado (como todos os princípios modernistas), sendo que as críticas se baseiam, essencialmente:

¹¹⁷ Lynch, Kevin, 1999, p. 216

¹¹⁸ Mumford, Lewis, 1982, pp. 541 e 542

- no facto dos contactos sociais se terem dispersado pelos vários sectores da cidade, as relações de vizinhança terem perdido peso;
- no perigo de uma fronteira exacta contribuir para limitar o acesso, diminuir os contactos, isolar a população.

O primeiro argumento, sendo um facto reconhecido, não se afigura suficiente para abandonar o princípio, desde logo porque os problemas subsistem a até se ampliaram.

As circulações na cidade são cada vez mais penosas e o transporte dos filhos para as escolas é parte integrante do problema. A excessiva segregação funcional, hoje condenada, não recomenda que se retirem dos bairros equipamentos e pequenas áreas comerciais; pelo contrário, aponta para que se lhes procure adicionar outro tipo de actividades. E o empobrecimento das relações sociais entre vizinhos, acentuado pelas novas formas modernistas, é uma questão que se mantém, que importa ser contrariada.

Não se trata, pois, de questionar a nova teia de contactos que a mobilidade permite, mas de procurar acrescentar-lhe relações de vizinhança.

De referir, aliás, que embora empregos e amizades aconteçam fundamentalmente fora do bairro, mesmo assim têm ocorrido demonstrações de capacidade associativa à volta da defesa de interesses locais.

A “unidade de vizinhança” (com esse ou outro nome) associada ao reconhecimento de uma identidade e de uma partilha, revela-se factor importante para a participação da população no controlo urbano, o qual, positivo em si mesmo, poderá ajudar também a construção de um tecido social local.

O segundo argumento afigura-se de maior importância, numa época em que se nota tendência para o crescimento da segregação social, desde os espaços de pobreza até às elites que se procuram fechar em condomínio.

Esta estratificação, com a mobilidade habitacional que lhe está associada, é parte integrante da sociedade e, portanto, da cidade, a qual vai sofrendo transformações físicas e sociais, sendo frequente que as segundas se iniciem antes das primeiras.

Nos E.U.A., nos anos 70, 20% dos habitantes mudavam de casa em cada ano ¹¹⁹, o que levou a que urbanistas e sociólogos americanos dedicassem a maior atenção a esses fenómenos, desenvolvendo um ramo da sociologia a que se poderá chamar *ecologia urbana* ¹²⁰, elaborando diversos modelos explicativos desta mobilidade urbana e das diversas partes em que se divide a cidade, em função das características sócio/económico/culturais dos seus habitantes.

De acordo com estudos de Hoyt, esta mobilidade é comandada pelo comportamento dos habitantes de maior estatuto e pela tendência de cada grupo social procurar aceder à zona residencial do que lhe é superior.

Esta dinâmica articula-se com a dos *ciclos de vida*, nomeadamente: início da idade adulta, com o casamento ou a simples saída da casa paterna; idade *madura*, já com maior capacidade financeira e com filhos crianças ou adolescentes, o que significa novas necessidades; e a terceira fase, em que os filhos já saíram de casa e se aproxima ou se entra na reforma ¹²¹.

O fenómeno de procura de habitação/ estratificação social obedece a uma lógica de mercado e a ciclos de vida. É uma questão cultural, económica, social e política, não poderá ser resolvida apenas ao nível do ordenamento.

Mas poderá ser contrariada através:

- da diversificação tipológica de ofertas vizinhas; da disseminação de habitação social;
- de alguma mistura funcional, que suscite ocorrências diversas; da valorização do espaço público, numa perspectiva indutora de maior convívio; do estímulo a uma maior participação dos cidadãos.

Para que tal aconteça são necessárias, então e mais uma vez, as relações de vizinhança, que poderão ser estimuladas pela identidade do lugar.

Mas tais relações poderão ter uma componente negativa, se alimentarem fenómenos de exclusão.

A abordagem do “bairro” conduz-nos, assim, a uma atitude de cautela: assumir ainda a sua defesa, mas recusando qualquer perspectiva de autosuficiência ou de fechamento ao exterior, defendendo a sua permeabilidade e articulação com a envolvente e uma equilibrada mistura social e funcional.

¹¹⁹ Robson, 1971, p. 91

¹²⁰ Goitia, F. Chueca, 1982, pp. 205-226

¹²¹ Knox, Paul, 1993, p.181

Assumindo - embora com cautela - a importância de reconhecer e sublinhar as diversas *partes* (ou bairros) constituintes da cidade, importa então explicitar e defender a identidade de cada uma e valorizar ou estabelecer os seus próprios *elementos estruturantes* (tal como se deverá ter feito às outras escalas, macro, do território urbano).

Numa perspectiva global, é importante que cada *parte*, olhada de fora, possa ser identificada. E, entrando ou vivendo nela, uma imagem e uma identidade próprias podem contribuir para a coesão social e o encontro dos habitantes, tão mais importantes quanto nos confrontarmos com cidades fragmentadas e de grande dimensão.

Tal opção implica, conforme as características de cada *parte*, uma intervenção específica. Nas áreas de expansão urbana, em terrenos não edificados, o desenho urbano deverá considerar desde logo a procura de *elementos estruturantes* (aproveitando, eventualmente, acontecimentos topográficos e biofísicos) e estabelecer opções de traçado, morfológicas e tipológicas, suficientemente fortes para que ocorra uma identidade, mantendo, no entanto, a flexibilidade suficiente para ocorrências não planeadas, enriquecedoras da solução final. Nas áreas desorganizadas e promíscuas, semi construídas, há que encontrar o engenho suficiente para, com as mesmas preocupações, as estruturar, caracterizar e qualificar. Nas áreas já muito construídas, há que descobrir e preservar as imagens fortes e características, resolvendo problemas funcionais e, conforme refere K. Lynch, "tornar perceptíveis as estruturas e individualidades existentes no meio da confusão" ¹²².

Em conclusão:

- Há que identificar, explicitar, qualificar e/ou construir os *elementos estruturantes* da cidade. Tais elementos devem ser entendidos a várias escalas territoriais: a da conurbação e da área metropolitana; a de cada uma das *cidades alargadas*, incluindo a periferia mais próxima; a de cada uma das *partes* da cidade, os seus diversos *bairros* e as suas áreas de povoamento disperso.

¹²² Kevin Lynch, em Choay, F., 1965, p. 399

- Há que preservar, valorizar ou estabelecer a identidade própria de cada uma das *partes* da cidade. Em cada uma destas *partes* há que resolver os seus problemas funcionais e procurar o reforço da sua vivência colectiva.

3.3 FORMAS URBANAS

Situar-nos-emos, neste ponto, à escala da *parte de cidade*, sem esquecer, contudo, a sua inserção numa *cidade alargada* e, também, o facto de ela integrar intervenções e projectos mais pormenorizados.

Já atrás se referiu que, podendo ser objecto de enfoques bastante diversos e complementares, a forma urbana é aqui abordada numa perspectiva essencialmente física.

Em síntese, poderá considerar-se que o processo físico de construção da cidade se resume ao somatório e articulação dos actos de infraestruturar, parcelar e edificar. Poderá, então, ensaiar-se uma taximetria da forma urbana, partindo desses três elementos: infraestrutura pública; parcelas para construção (lotes); edifícios.

Pretendendo-se uma classificação ampla e genérica, a identificação de grandes famílias, buscaram-se dois aspectos de cada um desses três elementos, para os quais fosse possível encontrar (no processo histórico e no território urbano) duas características opostas, ambas frequentes.

ELEMENTOS	ASPECTOS	CARACTERÍSTICAS
infraestrutura pública	traçado da rede viária	irregular malha geométrica
	outros espaços públicos	alargamento de ruas (largos e praças) envolvendo edifícios
parcelas (lotes)	referidas às vias e às outras	contíguas
	parcelas	soltas, envolvidas por espaço público

	referidas aos edifícios	pressupondo edifício no meio do lote pressupondo edifício encostado à extrema
edifícios	articulação entre si	em banda, formando quarteirões soltos (individualizados ou formando conjuntos)
	tipologia	unifuncionais (ou com pequeno número de unidades funcionais) colectivos (pressupondo condomínio)

Seleccionaram-se as doze características constantes no quadro anterior (3 elementos; 2 aspectos/elemento; 2 características/aspecto). Foi necessário, para tal, um percurso pela História das Cidades (neste caso da civilização ocidental), alinhando e confrontando realidades e utopias. Pretendia-se identificar características capazes de diferenciar facilmente formas urbanas presentes no território e que, ao mesmo tempo, fossem características dos modelos teóricos que influenciaram a sua construção.

De notar que algumas destas características se identificam com outras. Concretamente, o aspecto *articulação dos edifícios entre si* exprime também os dois aspectos considerados para as parcelas e ainda o relativo a *outros espaços públicos*, uma vez que:

- Os edifícios em banda, formando quarteirões, pressupõem: largos e praças como alargamento de ruas; parcelas contíguas às vias e às outras parcelas; edifícios encostados às extremas das parcelas.
- Os edifícios soltos, individualizados ou formando conjuntos, pressupõem: espaço público envolvente desses edifícios (ou conjuntos) e/ou das correspondentes parcelas, e/ou edifícios localizados no meio das parcelas.

Conclui-se, assim, que basta seleccionar três dos seis aspectos considerados, atingindo com eles o mesmo (ou quase o mesmo) rigor classificativo.

Da combinação das seis características correspondentes a esses três aspectos resultaram ainda oito categorias, expressas no quadro seguinte:

	Traçado das Ruas	
	Irregular	Malha Geométrica

Edifícios	em Banda	I	Unifuncionais	II	Unifuncionais
			Colectivos		Colectivos
	Soltos	III	Unifuncionais		Unifuncionais
		IV	Colectivos		Colectivos

Recorrendo, mais uma vez, à informação presente no processo histórico, considerou-se ainda que, num esforço de síntese, estas se poderiam reduzir a quatro formas urbanas.

- I. a dos edifícios em banda ao longo de ruas de traçado irregular (a que se chamará *orgânica*)
- II. a dos edifícios em banda ao longo de ruas em malha geométrica (a que se chamará *clássica*)
- III. a dos edifícios unifuncionais, soltos (sobretudo moradias) envolvidas por espaço verde (a que se chamará *jardim*)
- IV. a dos edifícios colectivos soltos, envolvidos por espaço público (a que se chamará *modernista*)

Para além destas quatro, identificar-se-á ainda uma quinta forma, a que se chamará *urbano/campestre*. Corresponde à mistura cidade/campo, às áreas periurbanas de construção dispersa por entre ocupações ainda agrícolas e florestais.

Pelas relações dos seus residentes com o espaço que ocupam e com o espaço da *cidade alargada*, e pelo papel que estas áreas poderão desempenhar, considerou-se que deveriam ser assumidas como *parte* (ou *partes*) integrantes da cidade.

Se se pretender aplicar-lhes a taximetria anterior, verificar-se-á grande semelhança à da *forma jardim*. Mas a muito menor densidade e, sobretudo, a presença de ocupações agrícolas e florestais, justificam a sua distinção.

Abordar-se-ão, de seguida, cada uma destas cinco formas urbanas, em rápidos percursos, das suas origens à actualidade. Neles se encontrarão argumentos justificativos da própria classificação adoptada.

Procurar-se-á colher, de cada uma delas, ensinamentos para ordenar a cidade actual.

Concluir-se-á que as cinco formas estão presentes no território e que todas elas são actuais, sendo que, mais do que escolher entre elas, há que considerar e respeitar a sua existência, atenuando-lhes deficiências funcionais ou de identidade.

3.3.1 FORMA ORGÂNICA

O termo *organismo* foi atrás referido como uma das metáforas utilizadas para explicar o funcionamento do aglomerado urbano, sendo agora aplicado numa perspectiva bem mais restrita.

Denomina-se, aqui, *orgânica* a forma urbana que é caracterizada pela existência de ruas e praças de traçado irregular, sendo que nela se verifica:

- uma clara distinção entre espaço público (essas praças e ruas) e espaço privado (sequência de lotes contíguos entre si e reportados ao espaço público);
- um predomínio do edificado, pelo menos no espaço público; este é dominado pelas fachadas e muros contínuos que estabelecem a separação público/privado;
- uma mistura de funções ao longo das ruas e praças e nos diversos edifícios que as marginam.

Poder-se-á considerar como *orgânica* a **cidade islâmica** tradicional, com as suas ruas labirínticas e os seus impasses.

Mas trata-se de uma cidade de muros, sem fachadas, a vida remetida para o interior e intimidade de cada lote. Apesar da sua compacidade e altas densidades, muitos das suas ruas são dominadas pela calma e pelo silêncio. Ao contrário do que se passa na cidade ocidental, apenas nos mercados, nos *souk*, o espaço público surge como essência da vida urbana.

Não obstante o largo período em que os muçulmanos ocuparam o sul de Portugal, são poucos os vestígios arquitectónicos que chegam até nós, talvez porque usavam materiais pouco resistentes nas construções, nomeadamente o barro, e porque, devido ao antagonismo religioso, os principais edifícios foram arrasados aquando da reconquista. Com efeito, o único conjunto monumental deste período que persiste é o do castelo, cisterna e muralhas de Silves. De mesquitas apenas se conhece a de Mértola (convertida em igreja católica), embora haja notícias de muitas outras ¹²³.

A forma *orgânica*, tal como a definimos, é característica da maior parte das **idades medievais**.

Está bem presente em muitas cidades portuguesas, correspondendo às partes mais antigas que ainda subsistem, constituindo uma referencia incontornável da actual vivência e problemática urbanas.

As cidades medievais são hoje bastante apreciadas, fornecem-nos importante material de reflexão, mas não constituem propriamente um modelo que se procure repetir, desde logo porque o contexto da sua produção era completamente diferente do actual e também porque o conhecimento que delas possuímos nos deixa ainda algumas perplexidades.

Charles Delfante ¹²⁴ considera que a Idade Média, contrariamente a outras épocas, não pretendeu fornecer *modelos* e que "não poderemos afirmar ter existido, na altura, uma vontade de composição urbana ou de criação de uma arquitectura de cidade". Mas considera "não haver qualquer dúvida da existência de princípios exactos e intencionais na realização da globalidade da cidade medieval, os quais foram capazes de controlar o espaço interno e de manter a sua unidade, conferindo-lhe uma permanência histórica " ¹²⁵.

Haverá que distinguir, entre as cidades medievais, as suas diversas origens e as suas diversas épocas de construção.

Num primeiro período, até cerca do ano 1000, a população dissemina-se pelo campo, formam-se sobretudo aldeias, espalhadas pelo território.

¹²³ Salgueiro, Teresa Barata, 1992, p. 213

¹²⁴ Delfante, Charles, 2000, pp. 89 - 97

¹²⁵ Delfante, Charles, 2000, p. 97

Terá sido o desenvolvimento do comércio inter-regional a causa do regresso ao desenvolvimento das cidades, que após essa data começa a ser frequente.

Acontece: a partir de cidades de origem romana, que entretanto tinham sido reduzidas ou até abandonadas; a partir dos burgos, construídos por razões de defesa e, consequentemente, fortificados; a partir do crescimento de aldeias. Este desenvolvimento terá acontecido sem planos preestabelecidos, por um processo dito *orgânico*.

A partir do séc. XIII surgem cidades construídas de novo, sejam as *bastidas* (edificadas rapidamente, de uma só vez, obedecendo a malhas ortogonais), sejam outras cidades novas. Todas elas terão sido já enquadradas por planos previamente elaborados.

O que destacar das características da cidade medieval ?

Desde logo o seu espaço público comum, complexo e irregular mas unitário, a sua sequência de ruas e praças que hoje nos encanta. Refere Goitia: “A cidade medieval é um meio homogéneo e, ao mesmo tempo, plenamente identificável em todas as suas partes. Não há nela nada de dissonante nem que rompa a sua textura subtil; e, não obstante, nenhuma rua se confunde com outra, nenhuma praça ou praca deixa de ter a sua própria identidade, nenhum edifício deixa de falar a sua própria linguagem (...) . Essa identidade, que não rompe a harmonia do todo, é qualquer coisa que, no decorrer da história, muito poucas vezes caracterizou o fenómeno urbano” ¹²⁶.

Também a nuclearização de edifícios públicos monumentais: em local central, formando a silhueta da cidade; mas ainda a presença de outros edifícios simbólicos, exprimindo a necessidade de auto-representação das diversas estruturas urbanas e consequentes grupos sociais.

Ainda a forte concentração/densidade, imposta pela existência da muralha, que o crescimento da cidade por vezes fazia demolir para ser reconstruída mais longe, mas cujos custos elevados recomendavam que tal fosse evitado.

¹²⁶ Goitia, F. Chueca, 1982, pp. 93-94

E, sobretudo, uma estética específica, talvez com algo de espontâneo e anónimo, mas subentendendo um pensamento que não integra rigidez planimétrica ou esquematização cartesiana, mas que traduz associações volumétricas reportadas ao espaço público.

É curioso notar que, sobre a regulamentação a que estava sujeita a construção da cidade, “os historiadores afirmam que é praticamente impossível descobrir características homogêneas nas diversas legislações e regulamentações, salvo naquilo que respeita à segurança, à higiene e aos serviços. Verifica-se, no entanto, uma repetição de formas em vários locais” ¹²⁷.

Tal aparente contradição dificulta-nos a compreensão da cidade medieval. Fazem-se então referências a “uma ordem derivada da sua natureza orgânica e autónoma”, ou que “a composição urbana da cidade medieval não necessita de receitas tipológicas exactamente por ser de natureza *orgânica*”. Talvez o mesmo pudesse ser dito, reconhecendo, simplesmente, a existência de uma cultura colectiva (uma técnica, um saber fazer, uma estética) homogênea e generalizada.

Estas cidades, outrora apertadas em cinturas de muralhas, eram então muito densas e, face a conceitos entretanto desenvolvidos, começaram a ser consideradas mal iluminadas, mal ventiladas, congestionadas e promíscuas.

Tal constatação originou (ou justificou) a vontade de **demolições** maciças e de renovação de cidade. O processo ganha expressão a partir do sec. XVIII, com as avenidas barrocas. Mas é já nos séculos XIX e XX que ocorreram demolições sistemáticas de grandes áreas das cidades existentes. Tal acontece num contexto em que se articulam princípios da racionalidade, higiene e circulação (em desenvolvimento a partir do renascimento) com a realidade do crescimento caótico associado à revolução industrial e ainda com a existência de um poder autoritário, desejoso de controlar as crescentes convulsões sociais.

Esta atitude encontra o seu apogeu nas intervenções de Haussman em Paris (a cujo o município acedeu em 1853) e assenta também, naturalmente, em razões económicas. “As ligações do caminho-de-ferro à periferia, cujo preço baixa progressivamente, permitem que a urbanização ganhe novos espaços. Na lógica da livre iniciativa, a melhor solução para resolver os problemas de alojamento das classes populares é expulsá-las para a periferia, para um ambiente mais são e menos caro do que dos bairros

¹²⁷ Delfante, Charles, 2000, p. 97

centrais, onde se apinham e criam perigo social permanente. E, entretanto, no último quartel do século XIX, a sociedade está em movimento. A vinda para a cidade já não é apenas para fugir à miséria dos campos, mas também para aproveitar todas as vantagens que a cidade tem para oferecer, para fazer fortuna. As classes médias desenvolvem-se. É preciso alojá-las e elas podem pagar” ¹²⁸. As novas urbanizações, após a demolição, são a resposta adequada.

Também o movimento moderno, dividindo-se por várias formas de cidade, é unânime na recusa das cidades existentes.

Frank Lloyd Wright considera-as “irremediavelmente desadaptadas das necessidades actuais, mantendo-se apenas porque não houve coragem de as abandonar”.

Os defensores da cidade modernista, *radiosa*, subalternizam, condenam ou quase ignoram a existente, propondo uma cidade completamente nova.

E o mesmo fazem os adeptos da *cidade-jardim*, bem presentes no urbanismo português dos anos 30 e 40, dinamizado por Duarte Pacheco. Pode referir-se o Plano de De Groer para Coimbra que, contemporâneo da demolição da Alta medieval (para construção da Universidade) e omissa relativamente a ela, propõe outras para a Cidade, algumas das quais chegam a concretizar-se (área do *Bota-Abaixo*) ¹²⁹. Podem referir-se, também, as propostas de demolição contidas nos planos que João Aguiar elaborou para Setúbal, Faro, Viseu, Castelo Branco ¹³⁰.

As transformações profundas e as demolições maciças de cidade existente terão provocado nostalgia, **valorização do passado**, reacção.

Tal atitude teve em Camillo Sitte um dos seus precursores. Em obra, de 1889, desenvolveu uma teoria anti-haussmaniana, recorrendo ao conhecimento das cidades medievais e renascentistas, valorizando o aspecto estético que o progresso técnico no domínio das infraestruturas tinha subalternizado, chamando a atenção para a graça das pequenas praças, dos traçados tortuosos, da arquitectura de origem popular e composição informal.

¹²⁸ Claval, Paul, 1981, p. 536

¹²⁹ Lôbo, Margarida Souza, 1995, pp. 84-87

Citando Camillo Sitte ¹³¹:

- “Se queremos reencontrar a liberdade de invenção dos antigos mestres e reagir contra as regras geométricas e inflexíveis dos seus sucessores é necessário trilhar, por reflexão, os caminhos por onde os nossos antepassados seguiram por instinto, na época em que o respeito pela arte era uma tradição”.
- “Um espaço fechado é condição essencial de todo o efeito artístico e, contudo, ele é ignorado pelos que hoje elaboram os planos da cidade”.
- “A regra antiga era a de situar os monumentos nas partes laterais das praças (...) e os monumentos e fontes nos locais sem circulação. Deve evitar localizar-se um monumento no eixo de um edifício ricamente decorado, pois esconderia a vista, e um fundo rico e movimentado prejudicaria o monumento”.
- “Os edifícios com inúmeros andares e fileiras sem fim de janelas semelhantes não poderão jamais produzir uma impressão artística”.

Camillo Sitte não se limita a valorizar o passado. Reconhece as “aquisições grandiosas no domínio da higiene”, mas pergunta-se se, para as conseguir, será necessário suprimir das cidades tudo o que é belo. Defende a elaboração de planos de expansão nos quais a localização dos edifícios públicos seria preocupação primeira e onde seriam previstos “vastos espaços verdes envolvidos por habitação, numa linha que apenas seria interrompida em portas de acesso”; tais planos deveriam “produzir efeito artístico” e conservar irregularidades.

Mas tais ideias apenas ganham grande amplitude muitas décadas depois, a partir dos anos 60/70, altura em que se verifica uma ruptura com o modelo da Carta de Atenas e um retorno crescente e generalizado à defesa das formas *orgânica* e *clássica*, à redescoberta da rua, praça e largo como elementos estruturantes na organização do espaço público e suporte das edificações.

¹³⁰ Op. Cit., pp. 170-185

¹³¹ Camillo Sitte, em Choay, F., 1965, pp. 259-276

Um primeiro sinal dessa evolução acontece em 1951, no 8º CIAM, organizado pelo grupo inglês MARS, no qual se discute a importância do centro/"coração da cidade", propondo-se o reestabelecimento dos antigos espaços plurifuncionais como lugares públicos de sentido comunitário, e no qual se retoma o elogio das praças ¹³².

E é neste retorno conceptual que Camillo Sitte passa a ser frequentemente citado, nomeadamente por P. Gedds e L. Mumford, pelo carácter humanista das soluções que preconiza.

Hoje vive-se uma fase de relativo consenso no que respeita ao reconhecimento da beleza e harmonia das formas *orgânicas* ou até, mais genericamente, do tecido urbano pré-industrial. Tais opiniões articulam-se com a evolução do conceito de património, que todos referem dever ser conservado, reabilitado e animado.

É a destruição muito rápida das estruturas do passado, levada a cabo pela acção do Homem na sua busca de progresso, mas que vai constituindo para ele próprio mal estar ou ameaça, que está na origem do desenvolvimento do conceito de património, entendido como algo que faz parte da nossa memória colectiva e que tem que ser preservado.

O conceito de património tem-se alargado, do monumento singular ao tecido urbano no seu conjunto, sendo que actualmente a generalidade das partes medievais da cidade que subsistem são classificadas como **centros históricos**, assumindo-se a vontade de os reabilitar e valorizar.

Continuam, no entanto, a verificar-se, em muitos casos e nomeadamente em Portugal, situações de degradação crescente, seja pelo abandono que ocorre em determinadas áreas (por vezes alimentado por um conceito de património demasiado imobilista), seja pela situação contrária, a acção destruidora da procura da valorização fundiária, associada a práticas ineficazes de gestão urbanística.

A este assunto se voltará, numa das abordagens temáticas. Mas desde já se sublinha que a reabilitação dessas áreas terá que passar pela resolução das insuficiências detectadas. Compatibilizar tal reabilitação com o respeito pelo passado poderá não ser fácil, mas é a questão que hoje se coloca. Sem a resolução dessas insuficiências, dificilmente se perspectivarão a sua salvaguarda e utilização duradouras.

¹³² Moreno, Pedro, 1995, pp. 5 e 20

Destas notas há então **a reter**:

- A existência de partes de cidade com a *forma orgânica*. Identificaram-se, aqui, as de origem medieval. Mas tal não significa que não existam outras, bem mais recentes, em que edifícios e muros foram estabelecendo contínuos construídos, ao longo de caminhos preexistentes de traçado irregular.
- A evolução do conceito de património, que se tem alargado, pelo que hoje se consideram essas áreas (pelo menos as medievais) como *centros históricos* a revitalizar e reabilitar.
- O facto de subsistirem, em muitas destas áreas, problemas de salubridade, iluminação e ventilação, que em tempo serviram de justificação a demolições maciças. Mantém-se a necessidade de resolução deste problemas, o que deverá ser integrado no próprio conceito de defesa do património.
- O confronto radical de ideias, presente no processo histórico, quanto ao conceito de património, mas também no que respeita à regularidade/irregularidade enquanto fonte de harmonia. Reflectir sobre tais confrontos e correspondentes contradições poderá ajudar-nos à escolha de um caminho, pelo que a eles voltaremos nos pontos 3.4.6 e 3.4.7

3.3.2 FORMA CLÁSSICA

A maioria dos autores reporta-se ao mundo clássico como sendo o greco-romano, considerado como origem próxima da nossa civilização. Mas os autores franceses referenciam muitas vezes o termo *clássico* ao renascimento.

O conceito de forma *clássica* que aqui se adopta engloba as duas épocas e estende-se aquém delas, ao barroco, ao neoclássico e, de modo geral, até à actualidade, a todos os traçados que se caracterizam por:

- uma malha de ruas contínua e regular, geométrica, formando quarteirões;
- a edificação implantada ao longo das ruas, num contínuo de fachada;
- o espaço livre no interior dos quarteirões, quando exista, com utilização privada ou semi-privada;

- as ruas, os largos e as praças constituindo espaço urbano por excelência, o lugar onde os cidadãos se movimentam, se encontram, se abastecem, se divertem; a rua, o espaço público, como um imperativo superior, a coisa pública a prevalecer sobre a casa individual.

Entre esta forma urbana e a orgânica há grandes semelhanças; ambas se caracterizam pela continuidade de ruas e praças, constituindo espaço público, o qual prevalece sobre os lotes individuais. A grande diferença a assinalar é relativa ao traçado da malha: geométrico e regular na forma clássica; irregular na forma orgânica.

Poderá ainda referir-se uma outra diferença, presente nas actuais cidades e relativa à largura das ruas. Estas, de uma forma geral, são mais estreitas na forma orgânica, porque se constituíram em tempos mais remotos (medievais), ou porque, sendo posteriores, ocorreram de forma menos planeada.

Os traçados ortogonais são extremamente comuns, nomeadamente nas *cidades novas* de todas as épocas, desde a reconstrução de Mileto, no século V A.C., até a urbanizações actuais, passando pelas cidades coloniais fundadas na América e na África. Esta adopção da malha ortogonal, tão constante no tempo e no espaço, explica-se pela racionalidade e facilidade do seu traçado e pela consequente forma regular dos lotes/ facilidade de construção.

A organização da cidade em quadrícula já ocorria nas civilizações industânicas, egípcias e mesopotâmicas, embora tal concepção seja muitas vezes referenciada à **Grécia** e a Hipódamo, a quem Aristóteles reconheceu o mérito de ter deixado a teoria e ter posto em prática a doutrina de uma organização lógica da cidade¹³³.

A cidade em quadrícula, hipodâmica, parece ter-se espalhado pelo império helenístico. Os empreendimentos colonizadores levaram, certamente, os gregos a adoptar este traçado extremamente simples e racional, quando as cidades são implantadas de novo, em locais de topografia pouco acentuada, escolhidos para um modelo de cidade já previamente concebido e desenhado.

E o mesmo aconteceu no Império Romano, sobretudo nas cidades construídas de novo a partir de um acampamento militar.

¹³³ Goitia, F. Chueca, 1982, pp. 49 e 50

Mas a forma que denominamos *clássica* não tem que apresentar uma malha necessariamente ortogonal, podendo assumir outras formas geométricas regulares.

Vitrúvio, o autor do “único tratado de arquitectura do período romano de que se tem notícia, concebeu, tal como Platão, a sua cidade ideal não com base no meio em que seria implantada mas tendo em vista satisfazer, mediante uma forma circular, determinadas concepções de harmonia, regularidade e delimitação (...) A cidade deveria estar dentro de uma muralha circular protectora reforçada por torres, por razões estratégicas. A organização radial das oito direcções pressupostas dos ventos predominantes deveria ser evitada, por razões de higiene, por intermédio de oito ruas que as seccionassem (...) a praça do mercado deveria ser no centro da cidade, porém implantada perto do porto, no caso de um porto de mar”

¹³⁴.

Esta regularidade geométrica parece ter sido abandonada nos primeiros séculos da **época medieval**, após a queda do Império Romano, período em que a população de dissemina pela área rural e as cidades decrescem de população ou até desaparecem.

Mas ressurge em cidades criadas de novo, na Europa, a partir do sec. XII, e também em cidades portuguesas fundadas a partir do sec. XIV: casos de Tomar, Caldas da Rainha, Angra do Heroísmo, ou mesmo Peniche.

A mesma regularidade é encontrada na abertura de *ruas novas*, vias de atravessamento e escoamento de trânsito, crescentemente motivado por um comércio cada vez mais significativo, como foi o caso da Rua Nova dos Mercadores, em Lisboa ¹³⁵.

Acentuando esta tendência, o **Renascimento** traz de volta a defesa da regularidade como fonte de harmonia. Há um retomar da antiguidade clássica como ideal absoluto e, no que respeita à organização da cidade, Vitruvio é considerado mestre.

Na imaginária Sforzinda, planeada por Filarete, este recorre totalmente a soluções geometrizadas. O círculo muralhado à maneira de Vitruvio deveria encerrar dois quadrângulos em intersecção. Para o centro da cidade é prevista uma praça principal, com dezasseis quadrados subsidiários, correspondentes a

¹³⁴ Rosenau, Helen, pp. 31-33

¹³⁵ Salgueiro, Teresa Barata, 1992, pp. 164-167 e 215

espaços e edifícios públicos e religiosos. Canais de água lineares seguem até aos bairros de artesãos onde as habitações correspondem a uma sucessão de quadrados, organizados numa malha rectangular

¹³⁶.

Muitas destas ideias, de concepção de uma cidade global, limitaram-se a exercícios intelectuais, já que as cidades europeias tinham ficado estabelecidas na Idade Média. Apenas encontraram aplicação na colonização da América e na cidade veneziana de Palma Nuova, construída para protecção à ameaça turca.

Mas influenciaram as intervenções que foram ocorrendo na expansão ou renovação das cidades existentes. Tal renovação, monumentalista, de abertura de ruas largas, teve especial expressão em Itália, sendo que o resto da Europa demora algum tempo em seguir esse caminho.

Em Portugal há que referir, especialmente, no início do sec. XVI: a abertura da Rua da Santa Sofia (hoje Rua da Sofia), em Coimbra, associada à instalação de colégios universitários; a urbanização de malha ortogonal, correspondente ao que hoje é o Bairro Alto, em Lisboa, constituindo um primeiro exemplo de loteamento industrial (constituição de lotes urbanos em série), neste caso destinados às gentes marítimas

¹³⁷.

O Renascimento insere-se na transição entre a época medieval e o que viria a ser a ordem das monarquias barrocas.

O poder, até aí transeunte, ganha complexidade administrativa e sente necessidade de se fixar. Surgem então as capitais e o seu grande crescimento. No início do séc. XVII são já 14 as cidades europeias que ultrapassam os 100 000 habitantes, entre as quais Lisboa.

O **Barroco** caracteriza-se por realizações planificadas e já não por planos imaginários e ideais. O que se torna típico é o embelezamento das cidades existentes e não a concepção de novas cidades, a expansão em lugar de uma criação livre e irrestrita. Constroem-se enormes avenidas, a direito, que levam o olhar até aos edifícios mais significativos, sobretudo igrejas e palácios

¹³⁶ Rosenau, Helen, 1983, pp. 61-63

¹³⁷ Norberto de Araújo, citado por Salgueiro, Teresa Barata, 1992, p. 171

Incidindo sobre partes da cidade, a intervenção barroca herda do Renascimento (e dos clássicos) o mesmo conceito de harmonia, associado à forma geométrica, mas acrescenta-lhe a procura de uma percepção visual, utilizando para o efeito o instrumento entretanto descoberto, no desenho e na pintura, da perspectiva geométrica.

Pierre Lavedan ¹³⁸ reduz a três os princípios fundamentais do urbanismo barroco, a linha recta, a perspectiva monumental e o programa ou, por outras palavras, a uniformidade. Chueca Goitia acrescenta que tais princípios se podem resumir a um só, a perspectiva e o que esta trouxe consigo, a cidade concebida como *vista*.

A teoria e a prática do urbanismo é, nesta altura, comandada pela França. Este urbanismo, que já não se resume à simples quadrícula mas a algo concebido esteticamente com os seus eixos, praças e perspectivas, aparece pela primeira vez na cidade-residência de Richelieu (1633) e está bem expresso em Versalhes (1671), com os seus monumentos e o seu *jardim francês*, no qual a natureza é ordenada arquitectonicamente.

De sublinhar que, neste período, para além da novidade da perspectiva, é ainda introduzida a regulamentação urbanística. São estabelecidas normas reguladoras da altura dos edifícios, das suas fachadas e janelas, com vista à obtenção de uma aparência coesa que não deixará, porém, de reflectir a estrutura da sociedade. Tal acontece na Holanda e depois na Inglaterra. O exemplo mais conhecido é, talvez, o conjunto de normas aplicado à reconstrução de Londres em 1667, “em que as casas são classificadas em quatro categorias de acordo com o número de andares. Este tipo de regulamento conduz a um efeito uniforme no que respeita às fachadas sobre a rua e, por conseguinte, a uma aparência próxima da cidade ideal, embora o centro da cidade enquanto tal não esteja incluído neste tipo de normas” ¹³⁹.

Falando em Portugal, há que referir as intervenções pombalinas, da segunda metade do sec. XVIII, que ocorreram em Lisboa, Vila Real de Santo António (fundação da Cidade), Porto (abertura da Rua de São João).

¹³⁸ Lavedan, Pierre, 1959, pp. 33 e 34

¹³⁹ Rosenau, Helen, 1983, pp. 88-89

A reconstrução da Baixa Pombalina de Lisboa atesta a influência barroca presente no plano, nomeadamente a busca de “formosura do conjunto” e, sobretudo, o Terreiro do Paço, concebido para servir de quadro à estatua de D. José I. Mas está-se já numa fase de transição. Manuel de Solá-Morales considera esta operação como característica de uma forma de projectar **neoclássica**, porque “parte da definição de uma unidade tipológica, correspondente ao edifício (e ao lote) e estende-se a toda uma área, estabelecendo uma malha que determina o ordenamento de conjunto (morfológico) e a organização de infraestruturas” ¹⁴⁰.

De facto, talvez porque fosse forçoso construir muito e com rapidez, verifica-se uma planificação urbanística de uniformidade, que recorre a elementos construtivos produzidos em série. Verifica-se, além disso, a preocupação higienista (ar/iluminação). Está-se, pois, perante uma urbanização que “apresenta aspectos de extrema actualidade, constituindo o que hoje poderíamos apelar de *operação integrada*, dispondo de um plano de ocupação do solo, de projectos-tipo imperativos para as edificações e de normas de construção” ¹⁴¹.

Esta forma neoclássica de projectar está também bem patente na Paris de Haussmann, novas avenidas marginadas por edifícios de arquitectura estritamente uniformizada.

E também no Plano de Cerdá, para Barcelona (já atrás abordado no ponto 1.3.). Neste caso, a malha estende-se, tanto quanto necessário, assumindo uma organização geral de cidade. À escala do quarteirão, perspectiva já a sua abertura e as formas em L, antecipando-se ao que seriam as tendências do movimento moderno, mas tal solução quase não chegou a ter concretização.

A concepção da cidade de ruas e praças começa a ser questionada na segunda metade do sec. XVIII, com o iluminismo, a partir do momento em que as muralhas se tornam inúteis e que, portanto, a cidade se pode estender e dispersar.

Ledoux, nos planos para Chaux, a sua *cidade ideal*, mostra avenidas que irradiam de um centro e bairros residenciais que se abrem para o campo.

¹⁴⁰ Rubió, Manuel de Solá-Morales, 1997, p. 106

¹⁴¹ Salgueiro, Teresa Barata, 1992, p.175

Tal abertura, tal possibilidade de dispersão, parece originar a uma **grande diversidade de formas urbanas**.

É curioso comparar, entre si, os projectos dos chamados *socialistas utópicos*, que ocorreram ao longo do sec. XIX. Procurando alternativas ao crescimento denso e contínuo da cidade industrial, todos eles - com uma atitude mais paternalista ou comunitária - associam emprego e habitação, em unidades afastadas da cidade. Mas as formas urbanas de tais projectos são completamente diferentes: o Falanstério, de Fourier, exibe uma configuração semelhante à do Palácio de Versalhes; a Victória, de Buckingham, alinhava edifícios em banda, paralelos a uma praça central e quadrada, assumindo ainda a forma *clássica*; a Colónia Feliz, de Pemberton, revela um ideal muito mais rural e uma forma semelhante à da Cidade de Lodoux, centrada numa Quinta miniatura; a povoação de Essen, construída pela família Krupp, apresenta uma organização curvilínea, semelhante à que iria acontecer em muitos subúrbios-jardim. Estas iniciativas, pontuais, poderão ter sido o anúncio de transformações que vieram, de facto, a ocorrer na forma urbana.

A partir dos finais do sec. XIX, com o movimento moderno, surgem então novas concepções de cidade que, diferentes entre si, são unânimes no repúdio da cidade existente, na defesa da segregação de funções e na implantação dos edifícios em fundo verde. Delas se falará em pontos seguintes.

Tais concepções tiveram grande influência nas formas de crescimento das cidades ocorridas durante a segunda metade do sec. XX.

No entanto, a partir dos anos 60, foi-se assistindo a uma crítica crescente às teses modernistas, nomeadamente às da Carta de Atenas, e a um **retorno à defesa das formas clássica e orgânica**, ao reconhecimento da importância das ruas e praças como lugares de encontro e de convívio.

Poderá referir-se a obra de Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, publicada em 1961, como precursora da recusa de todas as teses modernistas e de retorno à cidade tradicional, continua e compacta ¹⁴².

¹⁴² Jane Jacobs, em Choay, F., 1965, pp. 370 - 376

Não concorda com as soluções de mistura cidade/campo nem com a organização de cidades em rede, referindo: “A partir do momento em que as novas cidades se vêem absorvidas pela economia complexa de uma região metropolitana, com todas as escolhas que esta comporta em matéria de trabalho, recreação e comércio, elas perdem a sua individualidade social, económica e cultural. Não se pode associar a economia metropolitana do século XX ao estilo de vida da cidadezinha do século XIX (...). Temos o dever de procurar desenvolver inteligentemente uma autêntica vida citadina e incrementar a força económica da cidade”.

Põe em causa a utilidade dos parques verdes, defende densidades elevadas e mistura funcional. Cada um destes aspectos será desenvolvido, à frente, respectivamente nos pontos 3.4.4, 3.4.1 e 3.4.2.

Discorda também dos jardins interiores, dos espaços semipúblicos, opinando: “Os urbanistas da Cidade-Jardim, com a sua ira pela rua, achavam que, para assegurar a vigilância, bastaria reservar terrenos situados no interior dos conjuntos residenciais. (...) O inconveniente desta solução é que, onde quer que tenha sido aplicada, se constata que nenhuma criança com um mínimo de carácter, depois dos seis anos, aceita de bom grado ficar num local tão aborrecido”.

Defende então o retorno à rua, com a sua animação e mistura de funções, e procura definir as características a que esta deve obedecer para cumprir bem o seu papel. Também este aspecto será à frente retomado, no ponto 3.4.5

Muitos autores se pronunciaram, entretanto, de forma idêntica, valorizando a vivência da rua. Refere Paul Claval, recolhendo citações diversas ¹⁴³: “A verdadeira cidade, a cidade de outrora, era uma festa; a rua era um teatro permanente, onde cada um é ao mesmo tempo actor e espectador (...) A cidade é uma cidade de cultura onde a vida germina e prolifera (...) onde as ideias nascem e se desenvolvem. O meio urbano é favorável à criatividade e é também um espaço de socialização. Nas ruas as crianças e adolescentes viviam sobre o olhar dos mais velhos, não ficando entregues a si próprias; a fusão de gerações e a transmissão de conhecimentos ocorria naturalmente”.

Há que referir, no entanto, que tal retorno às formas *clássica* e *orgânica* terá sido, até agora, muito mais conceptual e teórico que factual, pelo menos em Portugal.

Analizadas as expansões ocorridas nas cidades de Aveiro, Coimbra e Évora no último quarto de século (ver pontos 2.2.3 a 2.2.5), constata-se que a forma *clássica*, de ruas e praças e quarteirões fechados, raramente foi adoptada. Ocorrem sim, na maior parte dos casos, soluções híbridas, misturando (por vezes sem critério evidente) várias soluções morfológicas e tipológicas: blocos de habitação colectiva formando conjuntos eclécticos, que incluem o quarteirão fechado, o quarteirão aberto, a banda e a peça solta; por vezes mistura tipológica dos blocos com a vivenda individual.

Face a estas notas, haverá a **reter**:

- O facto da forma *clássica* (de ruas e praças de traçado regular; de bandas de edifícios formando quarteirões) ter constituído, em tempos antigos e também desde o fim da Idade Média até inícios do século XX, o paradigma da ordem/harmonia e o modelo de qualquer cidade planeada.
- O retorno, de muitos urbanistas e pensadores de cidade, à defesa das formas *orgânica* e *clássica*, reconhecendo a importância das ruas e praças como local de encontro, de troca e de lazer, estímulo às relações de vizinhança que se têm vindo a perder na vivência urbana.
- Ser a *forma clássica*, muito facilitadora do processo de ordenamento, construção e gestão da cidade. O traçado de alinhamentos com forma regular e que, correspondendo a fachadas (ou muros), estabelece a separação espaço público/lotos privados, permite que:
 - o ordenamento possa ser, ao mesmo tempo, simples e rigoroso, estabelecendo esses alinhamentos e regulamentando cada futura edificação marginal com o pormenor que entender necessário;
 - os loteamentos de propriedades contíguas, mesmo concretizados individualmente, estabeleçam fáceis continuidades;
 - o mesmo aconteça com cada edifício que, reportando-se ao respectivo lote e concebido individualmente, se articulará com os restantes através da linha das fachadas principais;
 - a gestão da infra-estrutura pública se torne mais fácil, pela clareza dos seus limites e também porque, englobando todo o espaço necessário, se reduz apenas a esse.

¹⁴³ Claval, Paul, 1991, p. 552

- O facto de, não obstante o retorno à defesa teórica da forma clássica, as expansões planeadas e mais recentes das cidades portuguesas não a adoptarem, optando antes por soluções híbridas (entre esta forma e as criadas pelo movimento moderno), que muitas vezes se revelam promiscuas (por a hibridez não ser identitária, limitando-se a combinar várias opções morfológicas e tipológicas em espaços contínuos).

2.2.3 FORMA JARDIM

Garden City foi o nome com que Howard baptizou o seu modelo de organização urbana a uma escala macro, a que já atrás se fez referência. A denominação revelou-se infeliz, porque a existência de verde, de jardins, embora integrante dessa nova concepção urbana, não era o seu elemento diferenciador, caracterizando já muitos subúrbios existentes à época ¹⁴⁴.

O termo *jardim*, aqui aplicado à forma urbana, deve ser entendido não como Howard o concebeu, mas num sentido muito lato e generalizado, de contínuo de vivendas em fundo verde, que se poderá associar a esta ou àquela parte de cidade e não à sua organização a uma escala macro.

A forma *jardim* engloba, então, todos os traçados urbanos que se caracterizam por:

- segregação de funções, constituindo as áreas de vivendas zonas residenciais por excelência , dotadas ou não de equipamentos e de pequeno comércio de apoio;
- presença significativa das zonas verdes urbanas, públicas ou privadas;
- predomínio de habitações unifamiliares; o espaço como fundo verde, no qual se implantam as construções isoladas (ao contrário das formas *clássica* e *orgânica*, que se caracterizam pela continuidade da construção);
- contínuo urbano; as áreas agrícolas são-lhe exteriores, não se verificando mistura cidade-campo.

Sendo que as duas primeiras características ocorrem em todos os modelos decorrentes do movimento moderno e que a última apenas afirma o seu carácter urbano, é pela sua morfologia e tipologia

¹⁴⁴ Mumford, Lewis, 1982, p. 560

habitacional - contínuo de vivendas e pequenos edifícios em fundo verde - que esta forma de cidade se distingue das outras.

A génese desta forma urbana poderá talvez ser encontrada na **tradição anglo-saxónica** que, sofrendo a influência do processo urbano europeu, guarda, no entanto e desde sempre, as suas especificidades, decorrentes do peso dominante, aí existente, do ideal rural.

É habitual sublinhar-se a diferença entre a cidade pública do mundo greco-romano (a *polis* grega e a sua herdeira *civitas* romana) e a cidade doméstica e campesina da civilização nórdica (a *town*)¹⁴⁵. A primeira corresponde sobretudo à praça, à ágora, ao local de encontro, nela sobressaindo o espaço público enquadrado pelas fachadas, em contraposição ao campo que a rodeia. A segunda é muito mais uma cidade dentro de portas, um habitat definido por tectos e paredes; mas tal habitat não se separa do campo, espalha-se pelo campo, os espaços livres centrais chegam a afirmar-se como parte desse campo, especialmente preservado e exaltado.

Com o derrube das muralhas, a abertura da cidade ao campo e o fim do barroco, a influência inglesa começa a aumentar. "A reacção ao rococó deveu-se, em parte, à inspiração inglesa, levando a um culto da natureza e a um renovado interesse pela simplicidade"¹⁴⁶. É visível, no virar do século XVIII, a influência mútua exercida entre a Inglaterra e a França. Dos ingleses, o modelo de uma cidade implantada em cenário rural, o conceito do pitoresco - que pressupõe uma *irregularidade bem escolhida* - e ainda os *jardins ingleses* de imagem naturalizada. Dos franceses, os modelos de organização geométrica da cidade, mas a abertura à ideia de uma cidade integrada no campo, já considerada em Chaux, a cidade ideal de Ledoux.

Como exemplos desta articulação do neoclássico com a procura da integração cidade-campo, poderão ser referidos a colónia balnear de Bath, criação de John Wood, e o Regent's Park, de John Nash.

¹⁴⁵ Goitia, F. Chueca, 1982

¹⁴⁶ Rosenau, Helen 1983, p. 127

Mas, pelos meados do século XIX, o impulso romântico associado à procura do campo e ao paisagismo, tendem a abandonar a regularidade ainda presente no neoclassicismo e a substituí-la por um favorecimento do *natural*, entendido como accidental, caprichoso, selvagem, informal. “O princípio do *laissez-faire* era aplicado pelos novos planeadores urbanos tanto ao ambiente quanto à edificação. Esta procura formal representa uma revolta contra a ordem, um alívio ante as implacáveis necessidades de uma rotina diária monótona e ultra-regimentada. Só no parque paisagístico podiam ser levados ao seu limite ideal esses princípios do estudado acaso” ¹⁴⁷.

A nova forma, aplicada nalguns subúrbios, era a das edificações espalhadas num parque. Segundo os princípios românticos, a casa, o lote e o jardim suburbano eram deliberadamente desformalizados. A rua evitava as linhas rectas, mesmo quando não havia curvas proporcionadas pela natureza; podia desviar-se para poupar uma árvore ou por simples opção projectual.

“Em todos os sentidos, o parque precedeu a nova forma urbana e nela estampou certas características que jamais tinham sido antes desejadas ou concebidas. Essa liberdade marcou o caminho para novas invenções, inclusive no que respeita à circulação. O Central Park de Olmstead e de Vaux era superior a qualquer planta convencional de duas dimensões pois, usando passagens suspensas e subterrâneas, proporcionava quatro redes de tráfego independentes: caminhos para pedestres, trilhos para cavaleiros, estradas para veículos de rodas e artérias transversais para o tráfego da cidade. Nas suas disposições, tendo em vista a circulação desembaraçada e os cruzamentos seguros, esse esquema proporcionou uma contribuição singular ao planeamento urbano” ¹⁴⁸.

Está-se, pois, perante uma nova forma de cidade, completamente distinta da clássica. Naquela, os espaços livres desempenhavam o papel de figuras sobre o fundo construído; nesta, verifica-se uma total inversão: o espaço torna-se num fundo verde, no meio do qual se desenvolveram as construções ¹⁴⁹. Naquela, misturava-se todo o tipo de tráfego ao longo das ruas; nesta, assiste-se a uma segregação funcional.

¹⁴⁷ Mumford, Lewis, 1982, p. 528

¹⁴⁸ Op. Cit., pp. 528 e 529

¹⁴⁹ Choay, Françoise, 1965

Esta valorização do irregular poderá ter alguma relação com as ideias de Camillo Sitte, que afirmava a beleza presente na irregularidade da cidade *orgânica*. Mas é curioso notar que pouco parece ter a ver com Howard, já que os seus diagramas ostentavam um total rigor geométrico.

Os seguidores de Howard, nas suas realizações concretas e nos seus escritos, terão procurado a articulação entre o regular e o irregular.

Raymond Unwin, na *Town Planning in Practice*, de 1909, obra onde expõe as suas ideias sobre os métodos para projectar a *boa forma de cidade*, defende tal articulação. Confronta o formalismo dos traçados clássicos, em rectículas que favorecem o trânsito (o *regular*), com soluções de respeito pela individualidade do sítio e de valorização do contraste e da surpresa, característico do espaço medieval (o *irregular*). Evidencia as vantagens e inconvenientes de ambos, aponta os casos em que um ou outro se justifica, explorando com eclectismo as duas soluções. Defende as tipologias residenciais de baixa densidade e as moradias unifamiliares, na linha da cidade jardim. Mas considera que estas devem obedecer a implantações pensadas em conjunto (sugerindo uma leque muito amplo de soluções), por só assim se obter um controlo adequado sobre o espaço público resultante ¹⁵⁰.

A forma *jardim* afirma-se em **Portugal** nos anos 40, período em que foram elaboradas cerca de três centenas de *anteplanos de urbanização*.

Etienne De Groër, chegado a Portugal no final dos anos 30, terá tido grande influência na sua divulgação. Os quarteirões residenciais que surgiram nas suas propostas apresentavam, do ponto de vista da morfologia, diferenças radicais relativamente à *cidade clássica*. Eram muitas vezes curvilíneos e, sobretudo, eram abertos, visíveis do exterior, nalguns casos de utilização colectiva. No Plano de Coimbra, Groer propõe, para além de vivendas isoladas, quarteirões organizados “em duas alas” ou com distribuição em U, sendo o espaço central ocupado com equipamentos desportivos, com um aproveitamento *tipo moderno*, com blocos transversais e pequenas bandas longitudinais de um só piso.

¹⁵⁰ Lamas, José, 1993, p. 254

Na mesma linha se situa João Aguiar, que nos anos quarenta é o urbanista de grande número de cidades portuguesas, nomeadamente Olhão, Setúbal, Faro, Castelo Branco, Guarda, Santarém, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu. Afirma Margarida Sousa Lôbo, referindo-se a esses planos: “Numa permanente dialéctica entre a consolidação e reestruturação do tecido existente, fechando ou redesenhando quarteirões, rectificando alinhamentos e rasgando eixos viários principais, e a proposta de uma cidade alternativa, de baixa densidade, onde predomine a habitação unifamiliar e os espaços verdes, com uma rede viária bem hierarquizada que garanta a tranquilidade e privacidade das novas áreas residenciais, o urbanista tenta a conciliação entre o urbanismo formal e uma imagem fortemente influenciada pelo desenho da cidade-jardim” ¹⁵¹.

Nestes projectos não surgiam vivendas espalhadas num parque, mas sobretudo pequenos edifícios alinhados ao longo de ruas, constituindo quarteirões visualmente abertos.

A vivenda ou o pequeno edifício, envolvidos por verde, público ou privado, são então o denominador comum, o elemento identificador desta forma urbana.

É nos **EUA** que esta aposta no edifício solto e na habitação unifamiliar apresenta maior desenvolvimento. Insere-se, antes de mais, na tradição anglo-saxónica. Vai ao encontro da filosofia individualista dominante. A casa isolada foi desde sempre um modelo associado às virtudes da civilização norte americana, que não se podia referir a nenhuma tradição urbana própria.

“Para Marshall e os economistas neoclássicos do início do século XX, a melhor forma de resolver a crise urbana e evitar tensões sociais era alargar as áreas abertas à urbanização, uma vez que o preço do solo é mais moderado na periferia e a população trabalhadora poderia assim tornar-se proprietária da sua habitação. Os EUA oferecem condições especialmente favoráveis a esta forma de urbanismo, uma vez que os construtores de automóveis, como a Ford, iniciam a produção em massa, os salários são relativamente altos e os custos dos terrenos efectivamente baixos” ¹⁵².

¹⁵¹ Lôbo, Margarida Souza, 1995, p. 170

¹⁵² Claval, Paul, 1981, p. 548

O modelo de Howard teve desde logo influência nos EUA, inspirando Henry Wright e Clarence Stein. No modelo de Radburn (New Jersey, 1928 – 1930) são previstas malhas regulares de grande dimensão e de expansão territorial indefinida. No interior de cada super-quarteirão eram previstos jardins comunitários, para os quais revertiam as habitações. Estabelecia-se, assim, uma diferenciação funcional: ruas de passagem, envolvendo quarteirões residenciais, no interior dos quais existia um jardim público ¹⁵³.

Estava aberto o caminho para a solução, hoje dominante nos EUA, de cidades de vivendas.

Mas estas ocorrem de forma bem menos requintada, organizadas simplesmente numa malha regular que se estende indefinidamente, por quilómetros e quilómetros, forma e processo que atrás designámos por *continuidade industrial*.

Na **Europa**, o período seguinte à Segunda Guerra Mundial foi dominado pela construção de blocos modernistas de habitação colectiva.

A partir dos anos 70, ganha peso a construção unifamiliar. Em França, por exemplo, o ano de 76 marca a inversão. As licenças concedidas para construção individual foram 47% do total em 1975 e já 62% em 1977 ¹⁵⁴.

Neste momento, com diferenças de país para país e com uma curiosa tendência para a nivelção (maior construção de apartamentos nos países com muitas moradias e vice-versa.), constata-se, no entanto, um aumento global da construção de apartamentos (ver ponto 2.2.2)

Em Portugal, a percentagem de alojamento unifamiliar tem vindo a sofrer, recentemente, uma diminuição significativa.

No somatório das 16 cidades estudadas reduziu-se, entre 1981 e 1996, de 49% para 38%. Mas, ainda assim, representou quase 20% do total de fogos construídos nesse período (ver ponto 2.1.1).

Há que notar que os edifícios unifamiliares ocorrem (ou podem ocorrer) nas diversas formas urbanas consideradas, excepto na *modernista*. Mas, da observação das cidades portuguesas (ver ponto 2.2),

¹⁵³ Rubió, Manuel de Solà-Morales i, 1997, p. 193

¹⁵⁴ Mayoux, Jacques, 1979, p. 22 e 23

conclui-se que os que têm vindo a ser construídos se poderão associar, na sua grande maioria, à *forma jardim* e também forma *urbano-campestre*, de que à frente se falará.

Correspondem no essencial, a vivendas isoladas (ou geminadas) construídas em lotes cercado por muros, que as separam entre si e que estabelecem a relação fundiária público/privado. O espaço público reduz-se quase apenas a vias (antigos caminhos ou novos arruamentos). Mesmo assim, a *forma jardim* origina maior custo das infraestruturas (por fogo ou m² de construção), como se verá no ponto III.1.2.

Tendo-se assumido forma *jardim* como continuo urbano caracterizado pelo domínio de vivendas e pequenos edifícios em fundo verde, haverá então **a reter**:

- Tal forma, dominante nas cidades dos EUA, está bem presente em muitas cidades europeias, tendo ocorrido, de forma mais ou menos intensa, ao longo de todo o século XX, e tendo maior expressão no norte europeu.
- Engloba soluções muito diferenciadas entre si, desde construções espalhadas em parque verde, até conjunto de vivendas ao longo de uma malha de arruamentos, podendo tal malha ser muito irregular, curvilínea, com impasses, mas podendo também constituir um reticulado ortogonal.
- Implanta-se em Portugal nos anos 40, constituindo a opção dominante nos planos e ante-planos de urbanização dinamizados por Duarte Pacheco. Traduz-se em expansões continuas à cidade existente, urbanizações de vivendas, mas também de pequenos edifícios de habitação colectiva, em todo o caso constituindo quarteirões abertos (visíveis do exterior), referenciados a arruamentos muitas vezes curvilíneos.
- Actualmente, em Portugal, construindo-se edifícios de cada vez maior dimensão, continuam, contudo, a surgir urbanizações de vivendas em espaços contíguos à cidade existente e, sobretudo, na periferia. Correspondem, muitas vezes, a pequenos conjuntos, não chegando a constituir *bairro*. Sendo dispersos, apesar de albergarem menos de 20% do novo alojamento, têm grande visibilidade no território (ver ponto 2).

3.3.4 FORMA MODERNISTA

Carta de Atenas, cidade modernista, cidade radiosa, cidade futurista, urbanismo progressista, são expressões associadas à forma urbana que aqui identificamos.

A opção pela denominação *forma modernista* decorre da sua utilização corrente, sendo no entanto de não esquecer que o movimento moderno esteve na origem não apenas desta forma urbana, mas também da *jardim* e da *urbano-campestre* (utilizando as expressões aqui adoptadas).

Da utopia à realidade, designamos então por *forma modernista* as propostas da Carta de Atenas, mas também muitas aplicações desfiguradas do modelo, englobando, no sentido lato, todas as soluções de torres e conjuntos de blocos rodeados por espaço público.

O modelo surge no início do século XX, reflectindo a crença e a vontade de construção de uma cidade (e de uma sociedade) radicalmente nova, aproveitando até ao limite as possibilidades trazidas pela evolução tecnológica, nomeadamente nos domínios da construção civil e dos transportes.

Com numerosos adeptos e intérpretes, poderão talvez destacar-se Tony Garnier, a Escola de Bauhaus, onde pontifica Walter Gropius e, necessariamente, Le Corbusier.

Tony Garnier é muitas vezes considerado o iniciador de um "urbanismo progressista", face às propostas contidas no seu projecto de 1901, de "cidade industrial", dos quais se poderá destacar:

- A organização da cidade a uma escala macro, como uma cidade linear, centrada em eixos viários, nomeadamente no caminho de ferro e consequente sucessão de estações.
- A adopção do zonamento, separando e estruturando as diferentes funções. Tal zonamento constituía, na época, uma resposta e reacção natural às condições de promiscuidade caótica da cidade industrial;
- O envolvimento de cada edifício por espaço público. Propunha quarteirões de 150m x 30m, agrupando lotes de 15m x 15m; cada construção não poderia ocupar mais de metade da superfície do lote (conceito de índice de ocupação); "o resto do lote formando jardim público, utilizável pelos peões (...), disposição que permite o atravessamento da cidade em qualquer sentido" ¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Tony Garnier, em Choay, F., 1965, p. 212

Walter Gropius, primeiro na Bauhaus e depois em Harvard, procura uma síntese entre arte e indústria “para encontrar o novo edifício do futuro”. Defende a standardização e a pré-fabricação, realiza estudos sobre alojamento em série. Refere: “A existência de standards - dito de outra forma, o uso consciente da forma-tipo - é o critério de toda a cidade regulamentada e ordenada. A repetição dos mesmos meios relativamente aos mesmos fins exerce sobre o espírito humano uma influência estabilizadora e civilizada”¹⁵⁶.

Le Corbusier, cuja obra se traduz em poucas realizações, mas sobretudo em planos directores que não chegam a ser implementados e em diversos livros, é sobretudo o grande sistematizador e divulgador de ideias comuns aos arquitectos progressistas da sua geração: separação das funções urbanas, multiplicação dos espaços verdes, racionalização da habitação colectiva, criação de protótipos funcionais. Anima a criação, em 1928, do Congresso Internacional da Arquitectura Moderna (CIAM) e as suas ideias estão bem expressas na Carta de Atenas.

Retenham-se então algumas das ideias expressas por **Le Corbusier**:

Recusa a cidade existente: “É tempo de repudiar o traçado actual das nossas cidades, na qual se acumulam os edifícios e se enlaçam ruas estreitas, repletas de barulho e cheiro a pó e gasolina, abrindo-se as janelas sobre tais sujidades. As grandes cidades tornaram-se demasiado densas para a segurança dos seus habitantes e, contudo, não são suficientemente densas para responder às novas realidades”¹⁵⁷.

E recusa também o modelo de cidade jardim “Muita gente pensa compensar o desgaste nervoso e os mil dissabores da cidade morando em pequenas casas na periferia. Sem dúvida a casinha (*minha casa, meu lar*), ladeada por uma horta e um pomar e pela árvore amiga, ocupa o coração e a mente das multidões, permitindo que os homens de negócios obtenham lucros substanciais no loteamento dos terrenos. Em oposição a essa grande dispersão de pânico, cumpre lembrar uma lei natural: os homens gostam de se agrupar, para se ajudarem mutuamente e se defenderem, para economizarem esforços. Quando se dispersam, como actualmente nos loteamentos, é que a cidade está doente, hostil, e não cumpre mais os seus deveres”.

¹⁵⁶ Walter Gropius, em Choay, F., 1965, p. 227

¹⁵⁷ Le Corbusier, 1971, p. 234

Defende em alternativa, um modelo de *Ville Radieuse*, que apresenta como características fundamentais:

- a separação das três funções principais: habitação, trabalho e lazer;
- a segregação dos diversos tráfegos e a consequente especialização das redes viárias; no subsolo as mercadorias; tráfego de atravessamento em viadutos; ao nível do solo o acesso local automóvel, peões, bicicletas;
- a aproximação à natureza, "atendendo às suas condições escritas numa das tábuas da Lei do Urbanismo Contemporâneo, cujos elementos são o ar puro, o sol e a vegetação";
- a supressão da apropriação privada do solo; o solo da cidade todo ele transformado em domínio público, prestando-se à instalação de funções comunitárias, úteis a todos os habitantes;
- os edifícios em altura, abertos ao sol, potenciando uma forte densidade e a consequente diminuição das deslocações; o desaparecimento da rua-corredor"¹⁵⁸.

As três primeiras características são comuns a todos os modelos modernistas. É com as duas últimas que a cidade radiosa, futurista, *cidade-jardim vertical*, se opõe, frontalmente, áqueles outros modelos que assentam na tipologia de vivenda individual.

Este novo modelo de cidade articula-se com um novo conceito de arquitectura, que adopta a metáfora da *máquina* e que aproveita a descoberta do betão armado, com a consequente possibilidade de separação entre as funções portantes (vigas e pilares) e as partes portadas (paredes), preconizando:

- a supressão dos embasamentos dos edifícios; o primeiro piso a 3m de altura; o solo livre, entre pilares, podendo ser utilizado para circulação ou outros fins;
- a ampla utilização do vidro nas fachadas, abrindo os edifícios à luz;
- a cobertura constituindo um novo piso, um terraço-jardim para uso colectivo dos moradores.

Surge assim a *maison radieuse*, a torre isolada, onde o sol invade os compartimentos através do vidro, permitindo que deles se desfrutem vistas magníficas. É este o elemento essencial e diferenciador do modelo. Dele decorrem três consequências que marcaram decisivamente partes significativas das actuais cidades:

- a construção em altura, potenciando altas densidades;

¹⁵⁸ Le Corbusier, 1971, p. 12

- o desaparecimento da rua/corredor, com o seu alinhamento de edifícios;
- o espaço livre, público, rodeando os edifícios.

Estas novas ideias, modernistas, espalham-se por todo o mundo e viriam a influenciar, decisivamente, as transformações territoriais das décadas seguintes. A opção internacionalista integra o próprio modelo e é explicitamente assumida por Le Corbusier: “Os adversários da nova arquitectura apelidam-na, para a desqualificar, de internacional. Reconhecem, assim, que se estabeleceu uma unanimidade em todas as regiões e latitudes, e mais não revelam que o medo perante alguns excessos deste período de mutação”¹⁵⁹.

Podem distinguir-se, ao longo deste século, **três períodos** bastante distintos, no que respeita à implantação desta forma urbana: o primeiro ocorre desde o início do século até à Segunda Grande Guerra e corresponde essencialmente a formulações teóricas e a experimentações; o segundo, que se estende até ao início dos anos 70, traduz-se na sua aplicação maciça, se bem que muitas vezes desfigurada; o terceiro, em que o modelo vai sendo crescentemente criticado, nunca deixando, no entanto, de ser relativamente aplicado.

No pós-guerra verifica-se uma enorme necessidade de construção de habitação motivada pelo grande afluxo às cidades e pelas destruições decorrentes da própria guerra. Ocorre, na altura, a alteração da estrutura produtiva, até aí assente na indústria pesada. Esta evolução, minorando a importância da localização da matéria prima, acentuou o afluxo às grandes cidades, por constituírem locais de mão-de-obra diversificada e de grande consumo, e ainda pela proximidade ao centro de decisão.

Havia que construir muito, com rapidez e de forma económica. E o modelo futurista afirmou-se adequado para o efeito, uma vez que defendia:

- a construção em altura, com a plena utilização do betão armado;
- a adopção de formas-tipo, a standardização, com a correspondente pré-fabricação, elementos essenciais da procura de racionalidade industrial;

¹⁵⁹ Le Corbusier, 1971, p. 35

- os edifícios isolados, soltos, o que permitia a construção da cidade por sistemas independentes: vias e infraestruturas, edifícios e espaço verde; cada um deles poderia ser projectado e construído de forma quase autónoma, o que criava grandes facilidades na implementação.

Não admira, portanto, que este modelo de cidade, assumindo uma perspectiva progressista, apostando no total aproveitamento tecnológico e potenciando toda uma operacionalidade industrial, tenha sido preponderante numa altura em que era necessário construir de forma rápida e maciça.

Mas o modelo, desfigurado dos seus objectivos generosos, serviu também à especulação fundiária. De recordar que Le Corbusier, na sua *Ville Radieuse*, defendia o solo público e megaedifícios afastados 150 ou 200m. Mas, muitas vezes, aconteceram construções em altura mas muito próximas entre si, cada uma a projectar sombra sobre a outra. E o espaço público, longe da generosidade do modelo, revelava-se exíguo para albergar os automóveis, que invadem as escassas áreas pedonais, informes e mal tratadas.

Além disso, as torres não se limitam às novas urbanizações, invadem a cidade existente, contínua, aumentando as suas carências funcionais, decorrentes de um espaço público já muito exíguo perante a novidade do automóvel.

A partir dos anos 60, o modernismo começa a ser objecto de **críticas** crescentes. Este e a sua *Carta de Atenas* são acusadas de todos os males da cidade, uma espécie de *bombo da festa*.

As críticas mais habituais são:

- a densidade excessiva, ter alimentado a especulação fundiária;
- o desrespeito pelas preexistências, pelo património;
- a separação funcional, com o correspondente zonamento;

Quanto à densidade e à especulação:

É verdade que o modelo futurista defende a concentração, densidades elevadas. Nalguns casos, como faz Sant'Elia, é mesmo defendida a grande concentração de arranha-céus e ruas sobrepostas. Mas na *Carta*

de *Atenas* a construção em altura corresponde à procura do sol, a grandes espaços livres. Na *Ville Radieuse* a densidade sugerida é de 85 fogos/ha, elevada mas não excessiva.

E a perspectiva assumida é colectivista, o solo é assumido como público. O modelo, na sua génese, não tinha intenções especulativas.

É a construção em altura que permite as altas densidades. Mas não foi a *Carta de Atenas* que inventou o betão armado, apenas o utilizou.

Densidade excessiva e especulação decorrem, portanto, da evolução tecnológica, das dinâmicas do mercado fundiário e da permissibilidade do Estado, muito mais do que da *Carta de Atenas*.

Quanto ao desrespeito pela cidade existente:

É verdade que os modelos de cidade futurista quase ignoram a sua existência, o que deixa subjacente a vontade de a abandonar.

Mas tal atitude não é apenas característica deste modelo, já vem bem de trás. Está patente nas intervenções de Haussman, assim como nas propostas de Ebenezer Howard e de Frank Lloyd Wright.

Vivia-se, na altura, a utopia, a vontade de transformar o mundo. Razões higienistas justificavam as demolições. O actual conceito de património ainda não existia, o seu desenvolvimento é bem recente.

Quanto ao zonamento/ segregação funcional:

Sendo característica integrante e importante da cidade futurista, é-o igualmente de todos os modelos modernistas.

Há que não esquecer que a cidade industrial, com os seus próprios problemas, motivou esta vontade de segregação de actividades.

Refere Jane Jacobs, defendendo a mistura funcional, que a evolução nos campos da medicina, higiene, epidemiologia, dietética e legislação de trabalho já não justifica tal segregação. Mas essa é uma situação de hoje, não é de outrora.

E é de referir, para além disso, que a mistura funcional que hoje defendem muitos urbanistas e pensadores da cidade nem sempre é de facto desejada pela população, originando muitos conflitos. Trata-se de um assunto em aberto, merecedor das necessárias sínteses e de soluções de compromisso (A isso se voltará no ponto 3.4.2).

Quanto ao abandono das ruas e praças:

Esta, sim, terá sido a proposta do modelo futurista que originou resultados francamente negativos.

Acreditou, na altura, Le Corbusier, que em cada *unidade de habitação*, com pequenos serviços, comércio e equipamentos, ocorreria todo um convívio social. A realidade demonstrou que estava enganado. A construção em altura inibe o relacionamento social. Nas deslocações verticais, nos elevadores, as pessoas retraem-se, não comunicam; o morador do 5º esquerdo talvez nunca chegue a conhecer o do 7º direito. A rua e a praça revelaram-se indispensáveis como locais de encontro, de troca e de lazer.

Também no que respeita ao desenho da cidade o modelo originou consequências nefastas.

Anteriormente, na cidade das ruas, mais regulares ou irregulares, com melhores ou piores perspectivas e alargamentos mais ou menos generosos, com fachadas mais ou menos interessantes, ocorria sempre uma coerência, pelo menos a decorrente da continuidade e da clara separação espaço público/espço privado.

Com o modelo futurista passaram a projectar-se vias (muito subordinadas às características técnicas da circulação automóvel) e a pendurar edifícios nessas vias, sobrando então uns restos de espaço, normalmente públicos, os quais por vezes não têm qualquer utilidade.

Um modelo modernista não tem que ser necessariamente assim, é possível que nele o espaço público seja assumido como elemento determinante da solução urbanística, numa perspectiva de conjunto, e assim originar, mesmo sem rua, soluções bastante interessantes, tanto do ponto de vista formal como funcional.

Mas a questão é que o modelo permite a referida atitude de projectar elementos quase independentes, menosprezando a importância do espaço público. E tal possibilidade, articulada com os objectivos de lucro dos promotores e com um individualismo crescente da sociedade, que se reflecte na atitude dos

projectistas, transforma a cidade num somatório de peças soltas, sem solução de conjunto nem coerência e, paradoxalmente, com espaço público quantitativamente excessivo, mas claramente insuficiente, porque informe, para as necessidades de estar, circular e estacionar.

Algumas notas sobre a *forma modernista* em **Portugal**:

Até à 2ª Grande Guerra apenas teve representações pontuais.

No I Congresso Nacional de Arquitectura, em 1948, já se assiste à defesa dos seus princípios, mas a sua influência faz-se sentir sobretudo ao nível da arquitectura e de alguns planos de pormenor.

Os ante-planos de urbanização, em curso na altura, inseriam-se, como já se referiu, nas opções da cidade-jardim. Mas, na passagem para os anos 50, surgem os primeiros de inspiração Carta de Atenas, os planos de Vila Nova de Gaia e Macedo de Cavaleiros, ambos da autoria de Arménio Loza e Bonfim Barreiros. Subalternizam a cidade preexistente; enfatizam as vias de circulação, segregando o tráfego automóvel; adoptam um zonamento unifuncional e organizam o aglomerado em novas unidades residenciais independentes entre si e articuladas com centros especializados; os edifícios libertam-se da rede viária e da malha cadastral. Este último aspecto é sublinhado com desagrado, em parecer, relativo ao Plano de Macedo de Cavaleiros, do Conselho Superior de Obras Públicas: “não se prevê loteamento do terreno, como parece conveniente” ¹⁶⁰.

No domínio das realizações concretas há que referir os planos de Olivais Norte (1955-58), de Olivais Sul (1960) e o de Chelas, este para uma área de grande dimensão e destinada a albergar 11500 fogos ¹⁶¹.

Nos anos 60 e 70 o modelo generaliza-se (e abastarda-se), embora só em Lisboa assumia uma expressão quantitativa forte. Em 1981, na Área Metropolitana de Lisboa (AML), os alojamentos em edifícios com 10 e mais fogos representava 33% do total. Na Área Metropolitana do Porto (AMP) tal percentagem reduzia-se a 7,6%. E nos Concelhos com Cidades Médias apenas 3,6% ¹⁶².

Nestes últimos 20 anos, a *forma modernista* tem sido crescentemente criticada. Mas vale a pena notar que, exactamente nesse período, se assistiu a um aumento enorme e progressivo de prédios de maior

¹⁶⁰ Lôbo, Margarida Souza, 1995, pp 211-216

¹⁶¹ Salgueiro, Teresa Barata, 1992, p. 185

dimensão. Nas licenças concedidas, entre 94 e 96, os alojamentos situados em edifícios com 10 e mais fogos representaram: 62% na AML; 43% na AMP; 41% nos concelhos com cidades médias.

Tal não significa, necessariamente, que estes edifícios correspondam na sua totalidade à *forma modernista*. Aliás, como já se referiu, as cidades estudadas exibem-nos até a predominância de formas híbridas, entre a *clássica* e a *modernista*. Mas demonstra, mesmo assim, a influência desta forma urbana na construção da cidade actual.

Destas notas, sobre a *forma modernista*, há então que **reter**:

- Tratar-se de uma forma radicalmente nova, surgida no início do século e possível graças à evolução tecnológica.

O modelo utópico de referência distingue-se de outros por: edifícios em altura, abertos ao sol; desaparecimento da rua-corredor; o solo da cidade transformado, todo ele, em domínio público.

- Ter tido forte aplicação após a 2ª Grande Mundial, altura em que foi necessário construir muito, com rapidez e de forma económica, tendo-se revelado eficaz e eficiente para o efeito.
- Ter sido frequentemente utilizado de forma desfigurada relativamente ao modelo inicial, servindo objectivos de valorização fundiária.

Tal acontece: pela proximidade entre edifícios, cada um a projectar sombra sobre os outros; pelo espaço público resultante que, longe da generosidade do modelo, se revela por vezes exíguo só para acolher os automóveis.

- Ter o modernismo começado a ser objecto, a partir dos anos 60, de críticas crescentes, sendo as mais habituais: o desrespeito pela cidade existente; a utilização de zonamento com a correspondente separação funcional; as densidades excessivas, ter alimentado a especulação; o abandono das ruas e das praças.

Mas as duas primeiras críticas são extensíveis aos outros modelos surgidos com o movimento moderno e há que referenciar tais opções à época em que foram tomadas. A terceira crítica será, em parte, injusta. É no abandono de ruas e praças que o modelo futurista parece ter de facto originado

¹⁶² Projecto Praxis/PCSH/AUR/141/96, p. 32

resultados francamente negativos, quer ao nível da vivência urbana, quer no que respeita ao desenho da cidade.

- Continuar, apesar dessas críticas, a ser aplicado, nomeadamente em Portugal, onde se têm construído edifícios de cada vez maior dimensão.

Surgem, no entanto, sobretudo em soluções híbridas, com bandas que se aproximam do conceito da rua e em quarteirões incompletos, aproximando-se dos modelos iniciais modernistas, mas de forma eclética e pouco criteriosa.

3.3.5 FORMA URBANO-CAMPESTRE

Forma *urbano-campestre* é a denominação aqui adoptada para a ocupação periurbana dispersa, para a mistura cidade/campo que vai acontecendo em torno das antigas cidades continuas.

Caracterizando-se pela presença dominante de habitação unifamiliar dispersa e isolada e pela persistência de áreas agrícolas e florestais, poder-se-lhe-ia ter chamado *rururbano*, expressão criada em 1976 por Gerard Baner e Michael Roux ¹⁶³. Mas preferiu vincar-se o seu carácter de cidade, de nova forma de cidade. E o termo *campestre* reflecte (ou assim o considerámos) uma visão urbana do campo.

A actual problemática do periurbano, entendida como nova forma, dispersa, de construção da cidade, corresponde a um fenómeno relativamente novo, que começou a desenvolver-se dois séculos atrás.

Mas ele entronca-se na procura do campo pelos urbanos, e essa terá existido desde sempre, não só pelas necessidades de abastecimento agrícola, mas também pelo divertimento e contacto com a natureza, e por razões higiénicas e de saúde ¹⁶⁴.

Derrube de muralhas, comboio e electricidade dão origem ao aparecimento dos subúrbios, com as suas vivendas rodeadas por verde, assumindo a *forma jardim*.

¹⁶³ Wiel, Marc, 1999, p. 19

¹⁶⁴ Munford, Lewis, 1982, pp 522 - 526

Mais tarde, com o automóvel, multiplicaram-se e massificaram-se subúrbios com as mais diversas formas, mas também a construção dispersa em propriedades ainda rurais que, progressivamente, vão abandonando as funções agrícolas.

Mas no periurbano não ocorre apenas a função habitacional. Diversas funções, urbanizações e construções isoladas, vão-se pendurando, a esmo, nas infraestruturas existentes.

“Com a multiplicação dos sistemas de contacto (infraestruturas viárias, telecomunicações), os objectos arquitectónicos (singulares, ou áreas urbanas) perdem progressivamente a referência a um lugar para se referirem ao sistema de comunicação. O sítio perde significado como lugar físico (*locus*) e ganha carácter de lugar de uso. Neste contexto, as actividades procuram uma melhor localização relativa, conforme os interesses individuais, que são distintos e variados, e os edifícios assumem aqui um carácter ubíquo por pertencerem, com certa indiferença, ao sistema de comunicações.

As diferentes lógicas e interesses de localização no território configuram-se em tecidos heterogéneos e desconexos, aparentemente caóticos. Numa pequena área da periferia, a habitação unifamiliar isolada, que procura o sossego e melhores condições ambientais, coabita frequentemente com a indústria de capital intensivo ou o recém aparecido bloco de escritórios, onde a acessibilidade o permite”¹⁶⁵.

Surgem, assim, pequenas concentrações, que podem assumir uma qualquer forma urbana, mas ocorre também a ocupação dispersa, num contexto de espaços predominantemente agrícolas ou florestais, ainda em exploração ou já abandonados. É essa ocupação que denominamos *urbano /campestre*.

Poder-se-á apontar Frank Lloyd Wright – a que já anteriormente se fez referência (ver ponto 3.2.1) - como o grande teórico da dispersão, defendendo uma teoria de organização espacial que corresponde à negação do próprio conceito tradicional de urbanidade. A sua cidade ideal, a *Broadacre*, seria um híbrido urbano-rural, em que todas as construções se espalhariam pela paisagem, cada uma delas em parcelas de área não inferior a um acre, com uma arquitectura orgânica e naturalista, integrante da própria paisagem.

Assente na habitação individual, o modelo que defende não necessita de se preocupar com a separação de funções (como o fizeram os demais integrantes do *movimento moderno*), até porque ela não seria necessária numa ocupação tão dispersa. Essencial, sim, seria o estender das vias por todo o território.

¹⁶⁵ Moreno, Pedro, 1995

"Auto-estradas bem integradas na paisagem, de largura generosa, com toda a segurança, oferecendo acessos fáceis, bordejadas por flores, refrescadas pela sombra das árvores e ligadas, com intervalos regulares, a aeródromos. Auto-estradas que serão elas próprias grande arquitectura, passando por estações de serviço. Estas grandes vias unirão e separarão séries infindáveis de unidades diversificadas: quintas, mercados, escolas verdes, admiráveis e espaçosas habitações, cada uma bem instalada nos seus acres de terreno" ¹⁶⁶.

O modelo que defendeu não terá tido, a nível teórico, muitos seguidores.

Mas a dispersão, o espalhar de estradas e de construção, é hoje uma realidade. Só que tal ocupação não foi planeada, mas sobretudo consentida e, longe da preocupação orgânica e naturalista de Frank Lloyd Wriht, poucas vezes procura o respeito pelo lugar ou a integração na paisagem.

Perante a realidade desta ocupação, e tendo-se formulado argumentos contra e a favor, já atrás se conclui (ver ponto 3.2.1):

- existirem argumentos (consumo de espaço; consumo de energia; custos das infraestruturas; aproveitamento da cidade existente) que recomendam a tentativa de contrariar tal dispersão;
- mas que, onde tal não seja possível e, sobretudo, onde já exista, é necessário que seja ordenada, precisando o nível de serviços a que terá acesso, procurando minimizar custos e problemas.

Acrescentar-se-ão, agora, algumas reflexões relativas ao carácter desta ocupação e, também, às áreas ainda não edificadas.

Sendo manifesto que esta forma de ocupação se afasta, radicalmente, da continuidade infraestruturada e edificada da cidade tradicional, justificar-se-á que seja considerada urbana?

Face à crescente periurbanização, opinam alguns que "a dualidade urbano-rural, que se julgaria historicamente resolvida a favor da dominação urbana, passa a ter significado quando a concentração urbana e as megalopolis constituem contextos de degradação e de ineficácia e quando as novas tecnologias de transportes e comunicações, assim como os novos modelos de organização da actividade

¹⁶⁶ Op. Cit., p. 306

económica revalorizam os espaços rurais”¹⁶⁷ e que, em consequência, “a dicotomia cidade/campo deve dar lugar à integração espacial, cujo processo não deve ser visto como o campo que se urbaniza ou como a cidade que se ruraliza, mas como uma nova forma de reorganização social, que deverá reflectir complementaridades”¹⁶⁸.

Na mesma linha, valorizando as periferias, afirma B. Seachi que “é cada vez menos certo que a periferia seja o lugar de actividades subordinadas, de degradação, representando melhor o lugar de intercâmbio entre a cidade e o resto do mundo” ¹⁶⁹.

Tais opiniões reflectem desde logo uma realidade, a da mistura cidade-campo que, com a crescente dispersão, vai ocorrendo na envolvimento dos aglomerados urbanos. Esta nova organização territorial e as relações sociais específicas a ela associadas terão que ser melhor estudadas e conhecidas, e igualmente procurado um modelo de ordenamento que a enquadre. Mas tal procura não deverá iludir a questão, está-se perante uma nova forma de organização de cidade.

“A ruralidade era caracterizada pela dependência dos actores em relação aos processos naturais, pela influência das relações de proximidade e conhecimento na forma e processo dos principais actos sociais e ainda pela unidade familiar com a unidade de produção e de consumo” ¹⁷⁰. Ora, nada disto se passa no actual periurbano. Os antigos habitantes ainda terão alguma ligação à agricultura, cada vez menor, e manterão relações sociais de proximidade. Mas os novos habitantes são essencialmente urbanos: muitos deles vêm da cidade, de habitação colectiva; trabalham algures, nos serviços ou na indústria; vivem dependentes do automóvel; o seu lazer e realidades de referência estão centrados na televisão e no hipermercado, quando muito praticarão alguma jardinagem; prezam a individualidade, estabelecem poucas relações de vizinhança, por vezes ocorrem mesmo problemas relacionais entre novos e velhos residentes.

A decomposição económica, social e demográfica do espaço rural torna o campo cada vez mais orientado para a cidade e pela cidade ¹⁷¹. As relações dos novos residentes com o espaço que ocupam

¹⁶⁷ Aguiar, citado por Mendes, M. Filomena et. al., 1998, p. 1.5

¹⁶⁸ Baltazar, citado por Mendes, M. Filomena et. al., 1998

¹⁶⁹ Bernard Seachi, citado por Moreno, Pedro, 1995, p. 41

¹⁷⁰ Pinto, citado por Mendes, M. Filomena et. al., 1998, p. 14

¹⁷¹ Barros, citado por Mendes, M. Filomena et. al., 1998, p. 1.4

pouco têm a ver com ruralidade (embora por ela possam ter simpatia). E mesmo os antigos residentes, com o crescente abandono da agricultura, novos empregos e deslocações, se vão eles próprios transformando em cidadãos desta *cidade alargada*, desta *cidade território*.

O fenómeno do periurbano, muitas vezes apresentado como um retorno ao campo, é antes de mais um novo processo de urbanização.

Propõe-se, então, que sejam assumidas como integrantes da cidade áreas muito vastas, predominantemente não edificadas, muitas vezes com funções ainda agrícolas e florestais.

Mas, assumi-las como tal significa a vontade de as ordenar, o que implica que lhes sejam atribuídas funções específicas, contrariando a simples atitude expectante de futura edificabilidade.

Antigamente, desempenhariam, naturalmente, funções agrícolas, de produção de frescos.

De recordar que mesmo as cidades amuralhadas procuravam, na medida do possível, integrar no seu interior uma área para o efeito. Por exemplo a cerca fernandina de Lisboa, construída no século XIV, abrangeu uma vasta área (um pouco superior a 100 há), exactamente para assegurar alguma autonomia de abastecimento em caso de cerco prolongado¹⁷².

Também o modelo de Ebenezer Howard, de criação de cidades novas, previa que cada uma delas integraria uma zona agrícola envolvente.

Servem estas referências apenas para sublinhar não constituir qualquer novidade o considerar áreas não edificadas nem urbanizadas como integrantes da cidade.

Mas, actualmente, porque os frescos já vêm de longe, as funções agrícolas não se afiguram suficientes para justificar a sua existência. Poderão, contudo, desempenhar outras funções urbanas, ambientais, pedagógicas, turísticas e de lazer.

A isto se voltará no ponto 3.4.4, relativo às *áreas verdes de cidade*, salientando-se desde já ser esta uma das questões importantes a resolver para o ordenamento do actual território urbano.

¹⁷² Salgueiro, Teresa Barata, 1992, pp 223 - 224

Da análise feita a cidades portuguesas (ver ponto 2.2) conclui-se que:

- em muitas delas o periurbano e a dispersão têm uma forte presença, com uma dinâmica de construção de alojamento por vezes similar à da cidade alargada onde se inserem, nas comprometendo áreas enormes;
- se assiste, nestas áreas, à menorização das funções rurais, à destruição ou degradação dos antigos assentamentos agrícolas, comprometendo a hipótese de futura valorização;
- se assiste, nestas áreas, a uma construção crescente, muitas vezes em ruptura tipológica com as preexistências e/ou criando cargas inportáveis para a infraestrutura pública existente;
- mesmo nas cidades concentradas, se assiste a uma procura crescente de *quintinhas* de 0,5 ha para construção de habitação.

Afigura-se, pois, necessário e urgente o ordenamento destas áreas.

Destas notas, haverá **a reter**:

- a forte presença, na envolvente de muitas cidades, de uma ocupação dispersa, de uma mistura cidade/campo, aqui designada *urbano/campestre*.
- a necessidade e a urgência de assumir tais áreas como parte integrante da cidade e de encontrar para elas um modelo específico de ordenamento;
- que tal modelo deverá procurar a integração dos edifícios na paisagem (como defendia Frank Lloyd Wright) e o precisar um nível de serviço de infraestrutura que minimize custos;
- que tal modelo deverá procurar, para as áreas agrícolas e florestais, uma função activa, complementar das outras funções urbanas.

3.3.6 AS CINCO FORMAS VÃO SENDO COMBINADAS E RECRIADAS

Fica-nos a convicção, após este percurso por cidades europeias e pela sua História, de que as formas urbanas nelas presentes poderão, num esforço de síntese, reduzir-se a estas cinco:

- *orgânica*, a dos edifícios em banda, ao longo de ruas traçado irregular;
- *clássica*, a dos edifícios em banda, ao longo de ruas de traçado regular;

- *jardim*, a dos edifícios unifuncionais soltos, envolvidos por espaço verde;
- *modernista*, a dos edifícios colectivos soltos, envolvidos por espaço público;
- *urbano-campestre*, a de dispersão periurbana, de mistura campo/cidade.

Tal convicção, traduzindo então um esforço de síntese, vale como referência, mas terá que ser relativizada.

Existe, de facto, no chamado mundo ocidental, uma multitude de formas urbanas, mas afigura-se que estas, assumidas enquanto movimento ou simples intervenções pontuais, tendem a referenciar-se a alguma destas cinco formas, a combiná-las ou a recriá-las.

Aborde-se, como exemplo, o importante movimento *Beautiful City*, que surgiu em Chicago, no início do século, visando o embelezamento das cidades existentes, e depois se estendeu à Europa, muitas vezes associado a regimes autoritários.

Em Portugal foi trazido por Forestier, que chegou a Lisboa em 1927 para colaborar no respectivo Plano Geral de Melhoramentos e cá deixou diversas propostas para a cidade, entre as quais a de um amplo parque circundante e a de um eixo de prolongamento da Avenida da Liberdade¹⁷³.

Este modelo havia já sido importado da Europa, tendo as suas origens no Barroco e correspondendo no essencial ao modelo de Haussman. É o próprio Daniel Burnham, pai do Movimento, que o assume, dizendo: “O trabalho que Haussman realizou em Paris é o mesmo que deveremos levar a cabo em Chicago”¹⁷⁴.

Do ponto de vista social a atitude é clara, surgindo bem explicitada em discurso realizado em 1909 por um banqueiro e grande proprietário de Chicago, que proclama: “o primeiro objectivo do urbanista é eliminar os lugares onde nasce a enfermidade, a depravação moral, o descontentamento e o socialismo”.

Ocorreram então as grandes demolições, a construção de enormes avenidas marginadas por construção, (muitas vezes em diagonal relativamente ao traçado dominante) e a procura de monumentalidade.

¹⁷³ Lôbo, Margarida Souza, 1995, pp. 16, 27 e 28

¹⁷⁴ Hall, Peter, 1996, p. 186-213

Mas surge também, neste Movimento, a influência da *cidade jardim*, com a incorporação das preocupações paisagistas que irrompem na época, as grandes vivendas, a defesa dos parques e também o aproveitamento da presença da água, aspecto este totalmente actual.

A importância que Burnham deu a esta última questão ressalta claramente de um seu texto, bastante lírico, referente a Chicago: “Ambas as margens da lagoa deveriam ornamentar-se com árvores e arbustos que se adaptem ao nosso clima e que dêem flores (...). Nos meses de Maio e de Junho poderia realizar-se um festival sobre a água (...). Diante de nós, uma plantação de árvores majestosas, (...). O lago tem-nos chamado durante anos, finalmente respondemos-lhe” ¹⁷⁵.

Olhe-se agora para o que recentemente tem sido chamado de *novo urbanismo*.

Conforme refere Maciej M. Mycielski ¹⁷⁶ a expressão *urbanismo redescoberto* ser-lhe-ia mais apropriado, exactamente porque os seus defensores se limitam a redesenhar modelos de outrora, recusando as quadrículas ilimitadas de vivendas (das cidades americanas) e também as torres modernistas.

Um simples folhear das publicações *Rinascimento Urbano*, da organização *A Vision of Europe* ¹⁷⁷, ou *The New Urbanism*, de Peter Katz ¹⁷⁸, logo evidencia o retorno às formas que aqui designamos de *clássica*, sobretudo nas operações de renovação urbana, e de *jardim*, estas como alternativa e procura de contenção dos subúrbios.

Aliás, o equivoco só está no nome, os protagonistas deste *novo urbanismo* são bem claros no que defendem.

Gabriele Tagliaventi refere: “A maior parte das cidades foram tristemente destruídas nos últimos cem anos. A continuidade cultural e a tradição ocidental foram interrompidas quase definitivamente. Este fenómeno apresenta alguma similitude com a Renascença europeia dos séculos XIV e XV. Hoje, como então, a cidade actual está quase totalmente destruída ou arruinada. Hoje, como então, alguns sinais parecem

¹⁷⁵ Ibidem

¹⁷⁶ Mycielski, Maciej M., 1999, pp. 65 e 66

¹⁷⁷ Tagliaventi, Gabriele, 1996

¹⁷⁸ Katz, Peter, 1994

emergir dessas ruínas da nossa cultura e das cidades antigas, anunciando um renascimento da cultura clássica e da urbanidade” ¹⁷⁹.

Maurice Culot acrescenta: “O *Renascimento Urbano* liberta-se de conceitos, métodos e técnicas que ainda ontem eram proscritos em nome do moralismo funcionalista. Hoje, a cópia, a imitação, o mimetismo, a restituição, o *pastiche*, a *patine*, tudo isso está de novo à inteira disposição da criação e da cultura arquitectónica e urbana. Mas o pluralismo que resulta da tolerância não deverá encorajar a fazer não importa o quê, (...) exige que as realizações se inscrevam nas diversas fileiras da tradição urbana europeia” ¹⁸⁰.

As realizações concretas que, neste âmbito, têm ocorrido, são sobretudo pontuais. As *cidades tradicionais* e as *cidades jardins* construídas reeditam o conceito da *célula* ou da *unidade de vizinhança*, mas são quase sempre isoladas. São urbanizações de qualidade e de luxo, sendo por isso suspeitas de elitismo e de que a denominação que adoptaram traduz apenas uma atitude comercial.

Mas, o que importa aqui destacar é que este *novo urbanismo* se limita, de facto e assumidamente, ao retomar de formas conhecidas.

O recriar das formas urbanas do passado pode organizar-se em *movimentos*, como os atrás referidos, mas surge também, com frequência, na diversidade das intervenções pontuais que vão ocorrendo na cidade, de autores eruditos ou populares.

Nas recentes áreas de expansão das três cidades analisadas, neste trabalho, em mais pormenor encontraram-se, com frequência, soluções que, referenciadas às nossas cinco formas, poderão ser consideradas híbridas. Nalguns casos traduzem uma atitude criativa que, combinando formas de referência, assumem um carácter próprio, uma identidade específica. Mas, noutros casos, aliás a maioria, surgem combinações sem critério aparente, sem chegarem a constituir forma de conjunto identificável, e que por isso considerámos promíscuas (ver atrás, pontos 2.2.3 a 2.2.5).

¹⁷⁹ Tagliaventi, Gabriele, 1996, p. 19

¹⁸⁰ Op. Cit., p. 28

No momento actual, no *pós-moderno*, ocorrendo ainda enormes transformações nas cidades, não se vislumbra, no entanto, o desenho conceptual de uma nova forma.

Verifica-se sobretudo a crítica e a recusa da racionalidade modernista e percebe-se que tal recusa, num contexto de afirmação do individualismo e do eclectismo, dificilmente poderá originar um novo modelo, o qual, enquanto solução de conjunto enquadradora de iniciativas muito diversas, exigiria a adopção de uma qualquer racionalidade. A não ser, evidentemente, que se considere a ausência da forma específica como nova ordem e como nova forma.

O *movimento moderno*, associado ao desenvolvimento tecnológico, rompeu com a velha forma de fazer cidade (edifícios em banda, ao longo de ruas e praças) e fornece-nos leque muito amplo de formas urbanas.

Entretanto, voltam a reconhecer-se como boas as formas do passado.

Tal possibilidade de escolha, associada ao individualismo dominante e à busca de espectacularidade, origina então a tal atitude eclética, a falta de soluções de conjunto (não harmoniosas porque não identitárias), constituindo assim parte integrante dos problemas que actualmente se colocam à cidade.

À escala da *parte de cidade* – que aqui abordamos – não se afiguram necessárias novas formas urbanas de referência; as de que dispomos parecem mais do que suficientes. A questão é a de como utilizá-las.

Voltando às nossas cinco formas, em todas elas poderemos, actualmente, encontrar potencialidades e problemas.

À *forma orgânica* é reconhecida coerência, beleza, harmonia e valor patrimonial. Mas nela subsistem, muitas vezes, problemas de higiene, iluminação e ventilação; a muitos dos edifícios faltam condições de habitabilidade; o espaço público revela-se insuficiente e totalmente incompatível com o automóvel.

À *forma clássica*, com o seu contínuo regular de ruas e fachadas, é hoje reconhecido menos encanto do que à *orgânica*, mas semelhante potencialidade de vivência urbana e de mistura de funções. Com ruas muitas vezes mais largas, a carência de espaço público não é tão acentuada, mas também ela mostra graves dificuldades em albergar o automóvel.

A *forma jardim*, sobretudo na sua versão mais habitual de simples urbanização de vivendas, é muitas vezes considerada desinteressante, com excessiva monofuncionalidade e falta de vivência urbana. Mas nem por isso a vivenda deixou de ser bastante procurada, exactamente pelo seu sossego e individualidade.

A *forma modernista*, com as suas torres isoladas, destruiu a rua e a vivência a ela associada; nas suas versões mais especulativas e muito habituais, nem sequer oferece o espaço público necessário. No entanto, e apesar da tipologia do andar não ser a mais desejada pela população, a construção em altura, em Portugal, continua a crescer. E vale a pena notar que esta forma de cidade se articula bastante bem com novas realidades presentes no espaço urbano, como sejam as vias de trânsito rápido ou as grandes unidades comerciais e de serviços, de difícil compatibilização com uma organização mais intimista presente nas outras formas urbanas.

A *forma urbano/campestre*, de construção dispersa, apresenta evidentes problemas de consumo de espaço, de consumo de energia e de custos de infraestruturas. Mas vai ao encontro da utopia do regresso ao campo e à natureza.

Ponderada e relativizada a valia de todas estas diversas formas de cidade, a questão que se coloca ao planeamento não é a de escolher entre elas.

Todas coexistem na cidade actual e interessa, isso sim, que em cada uma delas sejam considerados e potenciados os seus aspectos positivos e atenuadas ou resolvidas as suas deficiências.

Há, pois, que assumir a cidade pluriformal e constituída por várias *partes*. E há que defender a coerência da forma urbana de cada uma dessas *partes*, indispensável à sua harmonia interna e à sua fácil identificação e percepção, tanto pelos seus utilizadores directos, como vista de fora. Trata-se, afinal, de assumir e explicitar cada um dos *bairros*, referidos por Kevin Lynch como *elementos de imagem*, que constituem fragmentos de cidade, cada um deles com identidade própria¹⁸¹.

Em cada uma dessas *partes* de cidade há, então, que procurar reforçar ou estabelecer a sua identidade e a sua forma específica.

¹⁸¹ Lynch, Kevin, 1960, pp. 191-194

A percepção de que existem cinco formas de referência, as quais poderão ser utilizadas na sua pureza, mas também combinadas e recriadas por forma a estabelecerem uma qualquer identidade própria, poderá ser de utilidade no desempenho de tal tarefa.

3.4 ABORDAGENS TEMÁTICAS

Da leitura que se tem vindo a fazer, neste percurso pela História das Cidades, foram ressaltando conceitos e modelos que foram influenciando, ao longo do tempo, o seu processo de transformação.

É notório como cada paradigma vai negando o anterior, retomando por vezes valores do passado: à defesa do sol e da higiene opõe-se a defesa do património; à segregação funcional, a mistura de funções; à intimidade, a insegurança; à regularidade enquanto conceito de harmonia, a defesa da beleza das formas espontâneas e irregulares.

O mesmo se poderá dizer sobre os comportamentos, necessidades e ambições do Homem que, não só vão evoluindo ao longo do tempo, como mesmo em cada momento se revelam contraditórios.

O Homem actual busca a intimidade mas também o convívio, ou pelo menos a animação; dá uma enorme importância ao automóvel, mas queixa-se dos percursos morosos; gosta de viver na periferia, mas queixa-se da falta de serviços na vizinhança.

No momento actual, em que se afirma a cidade dispersa, a concentração desconcentrada, vive-se, sobretudo ao nível das ideias, a fase – aliás inconsequente – de procurar recusar o modernismo nas suas várias versões e, sobretudo, o expresso na Carta de Atenas.

O modernismo tinha posto em causa o crescimento contínuo, denso e promíscuo da cidade industrial, defendendo a segregação funcional e os edifícios soltos, na procura do sol e do verde.

Actualmente, volta a defender-se a cidade antiga, considerando-se que a mistura funcional e a continuidade associada a qualquer rua são a melhor forma de incentivar as relações sociais e evitar a marginalidade. Mas, muito ao contrário do que se defende nas esferas técnica e académica, a cidade vai sendo construída por peças soltas.

Teses e antíteses, mas as sínteses ainda não foram feitas. Era urgente que surgissem, assumindo a cidade na sua globalidade e na sua diversidade, repositório por excelência da História do Homem, com o seu património e com a sua constante capacidade de inovar.

A metodologia utilizada tem sido a de procurar identificar e explicitar tais confrontos de opinião e de procurar, para eles, sínteses possíveis. Para tal, é necessário conhecimento da realidade, considerar a opinião de diversos autores, mas também algum voluntarismo.

Nessa linha, tendo-se identificado alguns aspectos temáticos à volta dos quais conceitos e práticas se foram confrontando, aqui serão abordados.

Em concreto, incidem sobre:

- densidades;
- distribuição funcional;
- novas centralidades e grandes superfícies comerciais;
- áreas verdes da cidade;
- importância da rua;
- conceito e defesa de *património*;
- procura da harmonia.

3.4.1 DENSIDADES

As cidades actuais estendem-se por áreas de grande dimensão, muitas delas já inutilizadas para uma função agrícola ou florestal, mas ainda não edificadas. Em muitas das *partes* de cidade existem carências de espaço público. Não existem grandes carências quantitativas de alojamento; existem, sim, deficiências em muitos dos fogos existentes e, sobretudo, dificuldades financeiras de acesso à habitação. A população das cidades cresce de forma moderada. Nada aponta, portanto, na generalidade, para a necessidade de densidades elevadas, a não ser os interesses de valorização fundiária.

Uma explicitação, antes de continuar. Quando se fala em densidade refere-se por vezes o número de residentes/ha (conceito desadequado a um regulamento, uma vez que não se licenciam pessoas, mas adequado para pensar a cidade e dimensionar infraestruturas e equipamentos) e refere-se outras vezes o número de fogos/ha. Utiliza-se ainda um outro indicador, que não se reporta apenas à habitação mas à totalidade da construção, reflectindo melhor o respectivo impacto volumétrico e as vantagens concedidas aos promotores: a área bruta de construção/ha, a que chamamos índice de utilização. Utilizar-se-ão os três conceitos, por vezes sob a designação genérica de densidade.

O que será então uma densidade elevada ou uma densidade baixa?

De acordo com as *Normas Urbanísticas*¹⁸², pode considerar-se média uma densidade, relativa a uma zona residencial, entre os 35 e os 45 fogos/ha, sendo baixas as menores de 16 fogos/ha e altas as acima dos 80 fogos/ha.

Analisados os 16 PDM's correspondentes às 16 cidades sede de distrito do Continente (excluindo Lisboa e Porto), pode concluir-se, não obstante as diferenças significativas que apresentam entre si, que a maior parte deles consagra áreas residenciais de vários tipos, agrupadas conforme as densidades; obedecem predominantemente aos seguintes valores:

- 25 fogos/ha; índice de utilização aproximadamente 0.4 - baixa densidade;
- 45 fogos/ha; índice de utilização aproximadamente 0.65 - média densidade;
- 70 fogos/ha; índice de utilização aproximadamente 1.0 - alta densidade.

Confrontem-se estes números com referências históricas. Ebenezer Howard defendeu, para as áreas residenciais, densidades entre os 170 e os 250 hab/ha que, confrontadas com a dimensão da família da época, correspondem a 35 a 55 fogos/ha¹⁸³. Le Corbusier, na sua "Ville Radieuse", com grandes "unidades de habitação" de 17 pisos e muito afastadas entre si, defendeu uma densidade de 85 fogos/ha¹⁸⁴. O primeiro defendia, assumidamente, densidades baixas. O segundo defendia, também

¹⁸² Lobo, Costa et. al., 1995, p. 251

¹⁸³ Mumford, Lewis, 1982, p. 560

¹⁸⁴ Le Corbusier, em Choay, F., p. 243

assumidamente, densidades elevadas que, note-se, nada têm a ver com outras muito mais elevadas, que de facto vieram a ser praticadas.

Os vários números referidos são próximos uns dos outros, podendo, pois, ser usados como referência. As densidades residenciais deveriam então variar entre os 20 e os 80 fogos/ha . Acima disso poderão ser consideradas excessivas. Abaixo disso poderá questionar-se o seu carácter urbano tradicional.

Mas há que confrontar estas referências com a cidade às suas várias escalas e com cada uma das suas *partes*.

Se se pensar a cidade como um todo, englobando áreas residenciais, mas também áreas industriais e terciárias, equipamentos, zonas verdes urbanas e espaços canais para as infraestruturas, chega-se a densidades muito mais baixas. Contas feitas para Évora, considerando a ocupação existente e admitida pelo recente Plano de Urbanização, chega-se a um índice de utilização de 0,35. Em Évora as densidades são relativamente baixas e prevê-se (no zonamento) um rácio, generoso, de 30 m² de verde público/habitante. Utilize-se então, como referência, um índice de utilização de 0,4. Convertendo este número, chegar-se-á, conforme a dimensão dos fogos, a algo entre os 20 e os 40 fogos/ha. Ou seja, a densidade, considerando a cidade como um todo, é cerca de metade da das zonas residenciais.

Este simples raciocínio poderá ter importância para o pensar de uma política de solos e de redistribuição custos/benefícios. De facto, se se pretender tratar as diversas propriedades inseridas nas áreas urbanas e urbanizáveis de forma equitativa, dever-se-á reconhecer-lhes uma possibilidade construtiva média à volta de 0,4, estabelecendo mecanismos perequativos em todos os casos em que não se verifique tal situação. Tais questões serão à frente retomadas.

De referir que este índice de utilização médio de 0,4 se refere à cidade contínua, em que os espaços livres de construção têm funções de verde público urbano.

Se se considerar a *cidade alargada*, tal como atrás se defendeu, incluindo áreas periurbanas, ocupação dispersa, áreas agrícolas e florestais intercalares, a densidade será muitíssimo mais baixa.

O erro de muitos planos terá sido o de, incluindo muitas dessas áreas no chamado *perímetro urbano*, para elas terem estabelecido parâmetros urbanísticos tradicionais, reflectindo um saber fazer que vem de trás e que ainda não incorporou esta nova forma de cidade.

Para estas áreas *urbano-campestres*, há que pensar índices mais baixos, articulados com um nível de serviços inferior e previamente definido. Por exemplo, se se optar pela existência de rede pública de água, mas não de rede pública de esgotos, há que analisar, considerando as condições geológicas do local, qual a dimensão mínima dos lotes compatível com a adopção de fossas sépticas individuais e chegar-se-á, provavelmente, a densidades da ordem dos 5 fogos/ha. Para além disso, dever-se-á ainda pensar na manutenção de áreas agrícolas e florestais com densidades inferiores a 1 fogo/ha ou até menos, pelo que, insiste-se, as densidades urbanas, atrás utilizadas como referência, não poderão ter aqui qualquer aplicação.

Voltemos, então, a outras *partes* da cidade, não *campestres*, configurando *bairros*, e separemos as já edificadas (consolidadas), as semi-edificadas (a consolidar) e as ainda não edificadas (expansões).

Os novos bairros não deveriam, de um modo geral, ter densidades elevadas, desde logo porque não se justifica uma grande expansão. E depois porque, do lado da procura, as pessoas preferem habitação individual ou prédios pequenos. A construção em altura, ainda crescente em Portugal, reflecte apenas a lógica da oferta ou, dito doutra forma, o domínio da lógica de valorização fundiária no processo de construção da cidade.

Para as áreas a consolidar, as soluções a adoptar deverão partir das preexistências, procurando, como atrás se referiu, a respectiva estruturação, identificação e qualificação. Mas, de um forma geral e pelas mesmas razões, também não parecem justificar-se densidades elevadas, a não ser pontualmente, quando se pretenda o reforço ou a criação de uma centralidade, o que aliás também poderá acontecer em bairros a criar.

De qualquer forma, para estas áreas, a tal densidade entre os 20 fogos/ha e os 80 fogos/ha poderá constituir uma boa referência.

O mesmo não acontece, contudo, para os bairros consolidados. Aquelas são *densidades brutas*, para urbanizar, e nestes casos as transformações ocorrem quase sempre lote a lote, são *densidades líquidas*.

Por outro lado, as transformações deveriam considerar e contribuir para a resolução de problemas e insuficiências existentes, o que poucas vezes acontece.

A lógica de ordenamento instalada, mais uma vez de valorização fundiária, é a da ocupação dos espaços ainda vagos com volumes semelhantes aos existentes e a de nivelar por cima, aumentando a área de construção. Isto, quando não acontece algo muito pior, a torre que brota, sem qualquer justificação, de um traçado de forma *clássica*.

Nestas áreas, quase sempre com carência de espaço público, os processos de transformação, mesmo individualizados (lote a lote), deveriam ser pensados em função desses problema. A crescente e contínua densificação apenas o agrava.

Em conclusão:

- Do confronto dinâmica demográfica/ áreas já afectas à cidade, conclui-se que não se justifica, genericamente, na Europa, a adopção de densidades elevadas. A excepção poderá colocar-se em intervenções pontuais, em que se procure o reforço ou criação de determinadas centralidades.
- Para as áreas *urbano-campestres*, há que pensar densidades muito mais baixas que as tradicionalmente urbanas, em correlação com um nível de serviços também inferior e previamente definido.
- Para as áreas consolidadas, há que travar a crescente densificação e que pensar cada transformação em função da resolução de insuficiências existentes.

3.4.2 DISTRIBUIÇÃO FUNCIONAL

Na cidade, ao longo do tempo, foi ocorrendo uma mistura de funções, em que comércio, indústria e serviços diversos se misturavam com a habitação, e todo o tipo de tráfego se cruzava nas ruas existentes.

Com a revolução industrial a situação mantém-se, mas agravam-se as consequências negativas da mistura funcional, devido ao forte aumento de circulação, balbúrdia, poluição e falta de higiene.

Entretanto, a partir do século XVIII, com o iluminismo, acentuam-se as preocupações higienistas, não apenas relativas às classes privilegiadas (que essas há muito existiriam), mas estendidas às condições de habitabilidade da generalidade dos cidadãos. A cidade existente foi considerada insalubre e promíscua, o que justificou grandes operações de demolição e renovação e esteve na base das opções modernistas de segregação do tráfego e de separação funcional entre várias zonas da cidade, com a correspondente adopção de um *zonamento*.

Dizia Ebenezer Howard: “estas cidades superpopulosas são absolutamente inadaptadas a uma sociedade em que o aspecto social da nossa natureza tenha o necessário reconhecimento” ¹⁸⁵. E dizia Le Corbusier: “a cidade industrial faliu, molesta os homens, impondo circulações frenéticas e determinando uma mistura congestionada” ¹⁸⁶.

Opta-se então pela segregação funcional, criando bairros quase exclusivamente residenciais, criando zonas industriais, permitindo que nas áreas centrais se concentrem as actividades terciárias e se expulse a habitação, criando pólos universitários, admitindo que diversas unidades comerciais e de serviços se pendurem nas vias de trânsito rápido que, entretanto, numa perspectiva de especialização de tráfego, foram sendo construídas.

A partir dos anos 60, começam a detectar-se aspectos negativos decorrentes da excessiva monofuncionalidade das diversas zonas da cidade. Os espaços de actividade encontram-se sobreocupados de dia e despovoados à noite; nas zonas residenciais acontece o contrário. Verificam-se problemas de desaproveitamento de infraestruturas, favorecimento de marginalidade, enfraquecimento das relações sociais de vizinhança.

Jane Jacob defende o retorno à grande concentração e à mistura funcional, referindo: “As coisas mudaram muito desde o tempo em que Howard, depois de estudar os casebres de Londres, conclui que,

¹⁸⁵ Ebenezer Howard, em Aymonino, C., 1972, p. 198

¹⁸⁶ Le Corbusier, 1971, p. 10

para salvar os seus habitantes, era necessário abandonar a vida urbana. Os progressos realizados em vários campos - medicina, higiene, epidemiologia, dietética, legislação do trabalho - transformaram radicalmente essas condições perigosas e degradantes". Radical na defesa da rua, afirma: "A vida atrai a vida. A separação entre os pedestres e os carros perde a sua vantagem teórica se travar formas de vida e actividades essenciais". E acrescenta que a rua devia "ser utilizada praticamente sem interrupção, devendo para tal oferecer um número significativo de lojas e lugares públicos, alguns dos quais deverão também ficar abertos à noite", porque "ninguém gosta de olhar para uma janela que dá para uma rua vazia" ¹⁸⁷.

Acção e reacção. Na mesma linha, mas de forma mais prudente, a *Declaração Europeia sobre o Direito à Cidade* defende a "coexistência harmoniosa de funções, de modo a que a habitação, o trabalho, as deslocações e a persecução de actividades sociais se possam desenrolar em inter-relações tão estreitas quanto possível" ¹⁸⁸. Também a *Nova Carta de Atenas* considera que "na reestruturação das cidades se deve abandonar o sistema de zonas monofuncionais e criar áreas de uso misto" ¹⁸⁹.

Parece, hoje, existir consenso, entre os pensadores de cidade, na defesa de alguma mistura funcional.

Mas o assunto não é assim tão pacífico. Qualquer profissional de administração urbanística poderá testemunhar sobre as numerosas queixas e conflitos de residentes, motivadas pela coexistência das mais diversas funções, padaria, oficina ou discoteca.

Há, pois, que procurar soluções de compromisso, não há que pensar em voltar ao passado. Faz todo o sentido continuar a defender zonas predominantemente destinadas à indústria (sobretudo às mais tradicionais) e à armazenagem grossista. Faz todo o sentido procurar reservar vias para o tráfego de atravessamento entre as diversas *partes* da cidade (como defendia o Relatório Buchanan) ¹⁹⁰. Uma desadequada mistura funcional origina de facto, hoje como no passado, problemas de mau viver.

¹⁸⁷ Jane Jacobs, em Choay, F., 1965, pp. 371 e 374

¹⁸⁸ Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, 1992

¹⁸⁹ Concelho Europeu de Urbanistas, 1998

¹⁹⁰ Buchanan, em Choay, F., 1968, pp. 328-334

Mas, por outro lado, uma excessiva monofuncionalidade origina também - está provado - outro tipo de problemas. E, portanto, há que defender genericamente a mistura funcional, mas equilibrada e pensada em função das especificidades de cada uso e de cada local. Há que procurar, na medida do possível, minorar futuros e prováveis conflitos. E a pretendida mistura funcional não poderá deixar de ser relativa, terão necessariamente que existir áreas de maior animação e outras de maior sossego, até para responder aos diversos tipos de procura residencial e às necessidades de cada indivíduo.

A propósito do fenómeno periurbano, Jacques Mayoux interroga-se: "A cidade conduz a um homem dividido, habitando aqui, trabalhando ali, divertindo-se acolá e perdendo grande parte do seu tempo em deslocações desagradáveis. Muitos defendem o reconstruir da cidade, por forma a reunificar o tempo e o espaço do homem. Mas não será esse um projecto, abusivo, das preferências de um pensamento elitista? As pessoas mais modestas não estarão, ao inverso, interessadas em poderem ter estatutos diferentes nos locais onde habitam e onde se divertem? Não será uma condição de distracção poder fazer a vida social em diferentes contextos?" ¹⁹¹.

Estas questões articulam-se ou confrontam-se com outras. No dizer de Jane Jacob "a atracção exercida sobre o homem pela visão de outros homens é um facto que, estranhamente, os urbanistas e arquitectos (refere-se aos modernistas) parecem desconhecer; partem da ideia de que os habitantes de cidade buscam a ordem e a calma; nada é menos verdadeiro, uma rua viva está cheia de utilizadores e observadores" ¹⁹². Mas esta será apenas uma parte da verdade. Inquéritos directos e através de imobiliárias demonstram que grande parte dos urbanos anseia de facto por lugares sossegados para residir. Procura do sossego mas também procura de animação, é uma das contradições existentes na cidade actual.

Todas as dúvidas levantadas, embora pertinentes, não parecem, contudo, suficientes para desistir do objectivo de criar condições para uma convivialidade entre a população, que a mistura funcional poderá

¹⁹¹ Mayoux, Jacques, 1979, p. 40

¹⁹² Jane Jacobs, em Choay, F., 1965, p. 372

alimentar. Nesta perspectiva apontam-se objectivos, provavelmente consensuais, para as diferentes partes da cidade:

- contrariar a excessiva terciarização das áreas centrais, fomentando a manutenção e retorno das funções residenciais;
- contrariar a monofuncionalidade das áreas residenciais, admitindo e fomentando a introdução de funções terciárias ou mesmo de indústria compatível com a habitação;
- localizar as novas centralidades na proximidade das *áreas dormitório* e com elas articuladas (este aspecto será retomado e desenvolvido à frente, em 3.4.3);
- abandonar os zonamentos monofuncionais, admitindo ou até exigindo (regulamentando) alguma mistura de funções.

Mas esta defesa de mistura funcional, embora genérica, não deveria ser confundida – como por vezes tem acontecido – com um vale tudo/ ausência de critérios/ desregulamentação. Insiste-se em que a mistura funcional acarreta vantagens mas também problemas, sendo importante uma ponderação das diversas situações, uma participação dos interessados, talvez ainda alguma regulamentação. A localização das funções terciárias, podendo ser admitidas em muitas zonas residenciais, deverá no entanto ser orientada de forma selectiva, privilegiando a animação daquelas áreas que poderão constitui *elementos estruturantes* da cidade, às suas várias escalas. Desenha-se, assim, uma procura de compromisso entre sossego e animação e articula-se tal compromisso com o conjunto de ideias atrás defendidas, para uma melhor estruturação, legibilidade e qualificação do meio urbano.

Em conclusão:

- Há que promover uma equilibrada mistura funcional, separando ainda aquelas funções que se prevê mais originadoras de conflitos e que menos contribuam para a dinamização de relacionamento social.
- A mistura funcional, entendida com o objectivo genérico, deverá ser pensada em função de cada local, privilegiando a animação daquelas áreas que poderão constituir *elementos estruturantes* da cidade, às suas diversas escalas.

3.4.3 NOVAS CENTRALIDADES E GRANDES SUPERFÍCIES COMERCIAIS

Entendam-se *centralidades* ou *centros* como concentrações de comércio, serviços, escritórios, restauração, terciário em geral, com o correspondente afluxo de pessoas - empregados e utilizadores - e o consequente espaço físico e social, de passeio, encontro, lazer, que decorrem da própria concentração humana.

Com o crescimento da cidade e o grande aumento da função terciária no quadro geral da economia, terá necessariamente que crescer, também, o espaço físico por ela ocupado, o que poderá acontecer com o alargamento do centro tradicional, com a criação de novas centralidades, ou ainda de forma dispersa.

Corbusier, na sua recusa da cidade existente, preconizava a criação de lugares terciários especializados, concentrados em torres enormes e pendurados em vias rápidas, as *ciudades dos negócios* ¹⁹³. Brasília, com a sua área central de belíssimos edifícios soltos na paisagem e sem qualquer animação, é um bom exemplo desse modelo. Perceberam bem, os modernistas, a necessidade de concentração para maior facilidade dos contactos profissionais, mas não mostraram qualquer sensibilidade às vantagens dos múltiplos encontros, casuísticos e ociosos, que ocorrem em ruas e praças e que hoje se reconhecem fundamentais ao convívio, ao lazer e até à dinamização da própria actividade económica, por favorecerem a difusão de informação.

Outra forma, modernista, de localização do terciário ocorreu ao longo de estradas, em unidades independentes e autónomas mas sequenciais, pressupondo a utilização universal do automóvel privado. Corresponde a uma corruptela do conceito de *park-way* ¹⁹⁴, mantendo ainda - relativamente - a separação entre áreas de construção e de circulação e os cruzamentos controlados, mas abandonando as preocupações paisagísticas. É a solução dominante nas cidades dos E.U.A. e poder-se-lhes-ia chamar *centralidades lineares de utilização automóvel*.

Abandonadas em teoria, que não na prática, as teses modernistas, reconhecida a necessidade de criar condições para um maior convívio entre a população e o papel central que o terciário, sobretudo o

¹⁹³ Le Corbusier, em Choay, F., 1965, p. 233

¹⁹⁴ Op. Cit., pp. 85 e 98

comércio, desempenha nesse sentido, há que saber então, nessa perspectiva de ordenamento, onde se pretende a sua localização e a forma como se deverão articular com a envolvente.

Manifestam-se, hoje, muitas preocupações perante alguma degradação e perda de importância dos centros tradicionais. Tal facto, a ser verdadeiro, justificaria tais preocupações, porque esses centros detêm um valor simbólico de representação, para o interior e para o exterior, fundamental numa crescente competição entre cidades.

Seria então de evitar a criação de novas centralidades? Tal não se afigura sequer possível, face às necessidades. E, por outro lado, uma ainda maior concentração de funções em centros tradicionais iria agravar os seus problemas de acessibilidade.

Apresenta-se hoje como consensual a intervenção necessária para estas áreas: especialização de actividades; qualificação urbanística dos edifícios e do espaço público; disciplina de circulação e de estacionamento, articulando restrições com a máxima racionalização de capacidades e potencialidades existentes; mistura funcional, com o retorno ou permanência da função residencial.

Outra questão, concomitante com a localização terciária, é a de distribuição funcional. Uma aplicação radical de defesa de espaços polifuncionais levaria à dispersão das actividades terciárias. Será isso que se pretende? Já atrás se abordou o assunto, tendo-se concluído que “a mistura funcional, entendida como objectivo genérico, deverá ser pensada em função de cada local, privilegiando a animação daquelas áreas que poderão constituir elementos estruturantes da cidade, às suas diversas escalas”. Ora, para essa animação, é fundamental a concentração de actividades terciárias, nomeadamente comerciais. Tal perspectiva, urbanística, tem também fundamento económico, pela vantagem para o comércio que resulta da agregação espacial de vários estabelecimentos e consequente integração funcional.

Esta tese é defendida por Carlos Pinto ¹⁹⁵, que considera necessária a criação de alternativas válidas ao que hoje ocorre, em Portugal: um elevado índice de dispersão das actividades comerciais e terciárias e a tendência para se situarem sobretudo ao longo dos principais eixos rodoviários. Defende, para tal, à

¹⁹⁵ Pinto, Carlos, 1992, pp. 61-67

semelhança do que acontece noutros países, a criação de todo um sistema de planeamento que, partindo de uma contabilidade precisa de estabelecimentos existentes e da adopção de *padrões per capita* (standards), a aplicar de forma distinta às diferentes zonas da cidade, explicitasse a localização de núcleos comerciais a criar e reestruturar, o nível hierárquico dos mesmos e as necessárias soluções de acessibilidade e estacionamento.

As teses modernistas de organização da cidade, articuladas posteriormente com a aplicação de modelos matemáticos, já desenhavam números e standards para a localização do comércio, entendido como serviço comunitário, à semelhança do praticado para os diversos equipamentos sociais. Mas aconteceu, várias vezes, que áreas destinadas pelos planos a serviços comunitários e comércio básico permaneceram vagas ou ocupadas ilegalmente, mesmo depois da existência de um potencial de procura a partir da população residente ¹⁹⁶.

Tais propostas seriam talvez excessivamente monofuncionais; não terão sido previstos mecanismos executórios. E os insucessos de planeamento são razão para que se corrija e não para que dele se desista, quando se constata que faz falta.

Os planos urbanísticos tradicionais (como muitos dos actuais, apesar de se estar a evoluir para uma perspectiva cada vez mais interdisciplinar e integradora) não são planos de desenvolvimento económico, pelo que a sua possibilidade de controlo é apenas indirecta, portanto insuficiente. Não determinam as actividades que irão ocorrer, apenas regulamentam ou sugerem usos admissíveis ou desejados. Mas, mesmo tal possibilidade, sobretudo se articulada com uma atitude activa de dinamização dos agentes, poderá contribuir para uma relação harmoniosa entre dinâmica comercial e construção e renovação das cidades.

O Plano de Madrid acolhe esta vontade de intervir.

Relativamente às grandes superfícies comerciais adoptou a seguinte estratégia ¹⁹⁷:

- Evitar a sua instalação no tecido urbano consolidado, onde o nível do serviço comercial existente ou que se perspectiva for considerado aceitável.

¹⁹⁶ Teixidor, Luís, 1992, p. 47

¹⁹⁷ Teixidor, Luís, 1992, p. 50

- Seleccionar áreas do tecido urbanístico semi-consolidado, nas periferias, onde cada uma destas unidades, com dimensão controlada, pudesse constituir-se como elemento dinamizador de criação de uma nova centralidade e de renovação urbana da área, incluindo infraestruturas e acessibilidades.
- Admitir a instalação de unidades de maior dimensão, com estacionamento à superfície, em locais previamente seleccionados da periferia, com capacidade para absorver o respectivo impacto sobre o tráfego e onde se pretenda que funcionem também como dinamizadores de outras actividades.

Para além de grandes superfícies comerciais, o plano aponta para a cobertura de situações deficitárias em comércio básico e referências de centralidade, nomeadamente nas periferias, propondo a criação de *Centros Integrados de Comércio e Equipamentos*, de diferentes hierarquias e dimensões. Estabelece para cada um deles a respectiva localização, dimensão física, condições mínimas de conteúdo funcional e ainda mecanismos normativos e procedimentais para a sua execução.

De novo, relativamente aos velhos planos, a preocupação executória e, sobretudo, a intenção de aproveitar as dinâmicas existentes no que elas têm de positivo, usando-as como motor para a criação de novas centralidades.

A localização das grandes superfícies comerciais, pela sua importância crescente no funcionamento da urbe, merece uma reflexão especial.

Vale a pena recordar o papel que, historicamente, a feira representou na afirmação e até na criação de muitas cidades. As grandes superfícies comerciais são as feiras do final do século XX, locais fundamentais não só de comércio, mas também de encontro e de lazer; são novas centralidades. Fará sentido expulsá-las da cidade?

A sua lógica interna de localização é bem perceptível. Procuram locais de fácil acessibilidade automóvel, junto a nós de vias rápidas. Criam à sua volta uma muralha de espaço aberto/ estacionamento automóvel. E são concentracionárias, contendo-se em si próprias, não estabelecendo relações com a envolvente; são catedrais de consumo, evitando que o seu rebanho se distraia com o exterior e se concentre nos seus altares. Quando se localizam em áreas centrais, procurando aproveitar as grandes concentrações humanas, obviamente que não apresentam as primeiras características, mas é curioso notar que mantêm quase sempre o esforço concentracionário (Pense-se, por exemplo, no Via Catarina, no Porto).

Perante esta lógica, a Administração Pública, em Portugal, deixou-se ir a reboque, aceitando a ideia simplista de que, como são geradoras de muito tráfego, até é melhor que se afastem do tecido urbano. Desiste-se assim, na prática, de construir cidade, pelo menos no sentido tradicional, permitindo a sua total fragmentação.

A atitude do Plano de Madrid parece bem mais consentânea com um esforço de racionalização, estruturação e ordenamento. E não seria difícil compatibilizar esta nova lógica comercial com a sua integração no tecido urbano e com a criação de novas centralidades.

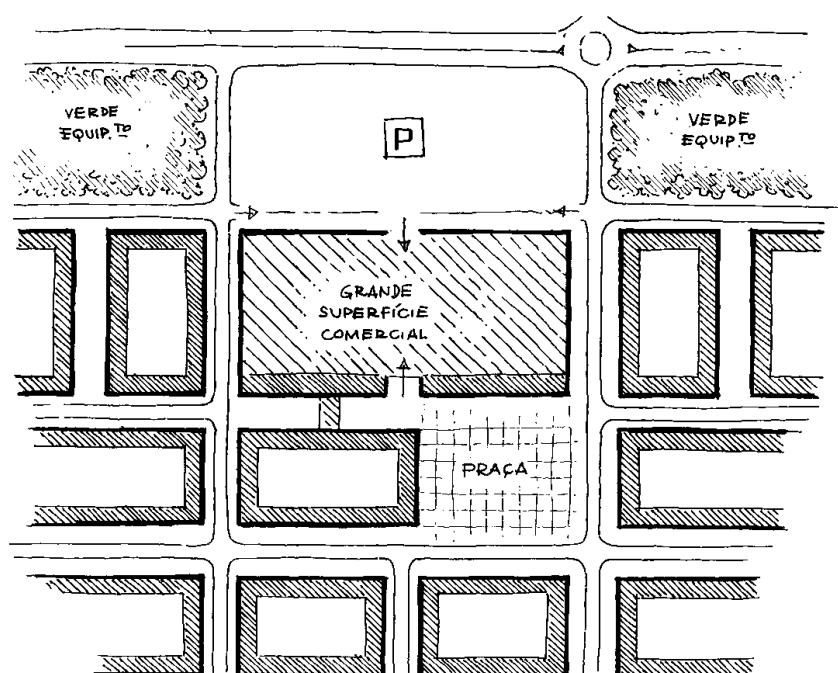


Figura 24: Integração de uma grande superfície comercial no tecido urbano – um exemplo possível
(Esboço do autor)

A figura anterior exemplifica uma possível solução de integração de uma unidade comercial com cerca de 2 ha de área de implantação. A ideia básica, que poderá traduzir-se naquela ou noutra forma urbana, é a de criar-lhe duas interfaces: uma entre o *hipermercado*, a via rápida e o estacionamento, aceitando a sua própria lógica; a outra entre o *centro comercial* e o tecido urbano, criando um espaço pedonal e

dinamizando aí uma mistura de funções. Tal espaço até poderia ser coberto, desde que mantivesse a sua abertura ao exterior.

Referiu-se, atrás, a necessidade de identificar, explicitar, qualificar e/ou construir os *elementos estruturantes da cidade* e que as intervenções de que a cidade necessita deverão, em parte, orientar-se neste sentido. Pois bem, as novas centralidades constituem, sem dúvida, elementos estruturantes da maior importância, quer ao nível da função, quer no que respeita à legibilidade. A sua localização e as suas relações formais e funcionais com a envolvente mais próxima constituem, assim, elementos fundamentais de ordenamento da urbe.

Em conclusão:

- Há que defender e qualificar os centros tradicionais através da especialização das suas actividades terciárias, reabilitação dos edifícios e espaços públicos, disciplina de circulação e estacionamento e equilibrada mistura funcional, com a manutenção ou retorno da função residencial.
- Há que assumir as novas centralidades como elementos estruturantes da cidade às suas várias escalas, o que se traduz no reconhecimento da sua hierarquização, com diferentes dimensões e graus de especialização.

Tal significa, também, que a sua localização deverá ser planeada e não casuística e que a sua articulação com a envolvente, ao nível do desenho urbano, deverá merecer especial procura de qualidade.

- As novas centralidades, correspondendo a concentrações terciárias, deverão localizar-se por forma a atenuar excessivas monofuncionalidades, devendo para tal localizar-se sobretudo em áreas residenciais que não dispõem de comércio e serviços básicos.
- As grandes superfícies comerciais deverão localizar-se e organizar a sua integração com a envolvente por forma a constituírem-se como dinamizadores da criação de novas centralidades devendo, portanto, ser contrariadas as suas tendências de localização isolacionistas e concentracionárias.

3.4.4 ÁREAS VERDES DA CIDADE

O espaço público terá desempenhado, desde sempre, nas cidades mediterrâneas, um papel primordial. Basta recordar a ágora, sua função e significado simbólico; mais tarde as praças, os largos, o adro da igreja.

Mas os espaços verdes urbanos, já presentes em cidades medievais, surgem sobretudo quando a cidade se abre, quando a função defensiva e fiscal das muralhas se torna obsoleta. Ocorreram durante o Barroco, com os seus eixos e monumentos, as suas perspectivas, a sua regularidade geométrica. A referência é a do Palácio de Versalhes (1671) e esse modelo de *jardim francês*, no qual a natureza é ordenada arquitectonicamente, estende-se pela Europa. Em Portugal surge no Passeio Público de Lisboa (séc. XVIII) e está bem representado nos numerosos jardins existentes na generalidade dos nossos aglomerados urbanos.

Com a abertura das muralhas e o fim do Barroco aumentou a influência anglo-saxónica, que sempre se manteve fiel ao ideal rural. Surgem então os *parques*, espaços amplos, relvados e arborizados, com formas irregulares e *naturalizadas*. No Regent's Park, de John Nash, muitas vezes considerado como uma das melhores realizações do Neoclássico, ainda se verifica a presença das formas geométricas. Contudo, essa regularidade tende a ser substituída pelo informal, acidental, *natural*, "um alívio ante as implacáveis necessidades de uma rotina diária monótona e ultra-regimentada. Só no parque paisagístico podiam ser levados ao seu limite ideal esses princípios de um estudado acaso" ¹⁹⁸.

A partir do século XIX, com o grande crescimento das cidades associado à Revolução Industrial, problemas de salubridade decorrentes da grande concentração humana e o conseqüente aparecimento das preocupações higienistas, assume-se a necessidade de espaços verdes para a melhoria do ambiente urbano.

¹⁹⁸ Munford, Lewis, 1982, p. 528

A criação de grandes áreas verdes surge associada ao conceito de *pulmão*; é o caso de Central Park de Nova Iorque, da autoria de Olmsted. Tal conceito evolui, por proposta do próprio Olmsted, para um sistema de *contínuo de parques*, já integrando a ideia de articulação e estruturação do tecido urbano.

Mais tarde, com Ruskin, e sobretudo já no século XX, afirma-se a ideia da *estrutura verde* ou da *rede de espaços verdes*, a defesa de um contínuo que penetrasse na cidade, adicionando à ideia dos anéis verdes concêntricos (presentes na *cidade jardim* de E. Howard) a proposta de eixos radiais, tão mais importantes quanto surgem associados à circulação dominante ¹⁹⁹.

Este conceito, relativo à cidade, articula-se com o de *continuum naturale*, aplicado à generalidade da paisagem, defendido nos anos 40 em Portugal por Caldeira Cabral, e muito mais tarde expresso na Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87), como sendo “o sistema contínuo de ocorrências naturais que constituem o suporte da vida silvestre e da manutenção do potencial genético e que contribuem para o equilíbrio e estabilidade do território”.

Nos anos 20 e 30, em consonância com os princípios modernistas de racionalidade e hierarquia funcional, a *estrutura verde* começa a considerar-se dividida em *principal* e *secundária*, sendo que a primeira engloba grandes superfícies verdes e à segunda “são deixadas as soluções de pormenor, ditas não perceptíveis à escala da cidade e sem grande expressão ao nível do seu planeamento global” ²⁰⁰.

Tais conceitos são adoptados pelo Centro de Estudos e Planeamento ²⁰¹ - C.E.P. - que considera:

- “Estrutura Verde Principal, integrada no contínuo natural”: deverá “corresponder no seu conjunto a uma área mínima de 20 m²/hab”; deverá “assegurar a ligação da Paisagem envolvente ao centro da cidade e criar eventualmente o suporte dos fluxos de peões de maior amplitude, separados do trânsito automóvel”; deverá “ser constituída por elementos biologicamente mais representativos da paisagem anteriormente existente”.
- “Estrutura Verde Secundária, integrada no contínuo construído”: deverá “corresponder no seu conjunto a 10 m²/hab”; “penetra nas zonas edificadas, apresentando um carácter mais urbano, modificando-se

¹⁹⁹ Telles, Ribeiro, 1997, pp. 20, 21, 57-60

²⁰⁰ Telles, Ribeiro, 1997, pp. 22-24

²⁰¹ Ministério do Planeamento, 1978, pp. 77-78 e 97-98

ao longo de um percurso para constituir ora um espaço de jogo e recreio, ora uma praça arborizada, ora um separador entre trânsito mecanizado e de peões”.

A defesa do verde estava presente em todos os modelos modernistas: nos anéis concêntricos de Ebenezer Howard e nas diversas *ciudades jardim*, com forma já irregular e interpenetrante; na mistura campo/cidade de Frank Lloyd Wright; no contínuo aberto do qual irrompiam as torres futuristas.

Com a recusa do modernismo, também a necessidade de espaços verdes começa a ser questionada. Jane Jacob, em 1961, refere que “os habitantes não utilizam o espaço livre só porque ele está ali e assim o querem os urbanistas” e acrescenta que “é nesses parques e áreas de jogos (referia-se a Nova Iorque) que os bandos de jovens delinquentes praticam os seus delitos” e que “tirar as crianças da animação da rua e levá-las para os parques significa retirá-las da vigilância alerta de muitos adultos” ²⁰².

Já recentemente, “voltou a defender-se, nalguns países da Europa, o conceito de estrutura verde *pontiista*, ou seja, constituída por espaços pontuais, sem que existam corredores verdes a ligá-las. No extremo desta concepção tem chegado mesmo a defender-se o *inertismo*, ou seja, a ausência de vegetação no espaço exterior urbano e a sua substituição por materiais inertes. (...) Verifica-se, assim, como que o esquecimento dos fundamentos biológicos e físicos que justificaram e justificam a integração do espaço verde na cidade. Assiste-se, inclusivamente, à manifestação de intervenções tendentes à urbanização de grandes parques, como o Hyde Park de Londres, dado o seu enorme valor fundiário e o regresso (no dizer de Ribeiro Telles) de manifestações primárias de capitalismo selvagem” ²⁰³.

No discurso oficial, no entanto, vai-se mantendo a defesa do verde, mas mais ao nível dos princípios do que referenciado a uma qualquer forma.

No Livro Verde do Ambiente considera-se que “as autoridades municipais deveriam ser encorajadas a rever a quantidade de espaços verdes públicos e a aproveitar as oportunidades de os aumentar” ²⁰⁴. Na Carta Urbana Europeia responsabilizam-se “os poderes públicos pela gestão económica, coerente e

²⁰² Jane Jacobs, em Choay, F., 1965, pp. 371 e 374

²⁰³ Telles, Ribeiro, 1997, pp. 60 e 61

²⁰⁴ Comissão das Comunidades Europeias, 1990, p. 69

racional dos recursos naturais e energéticos, pela adopção de políticas de prevenção da poluição e pela protecção da natureza e espaços verdes”, opinando-se que estes “contribuem para desenvolver o sentido de pretença e o comprometimento dos cidadãos perante a sua comunidade” ²⁰⁵.

Também na generalidade da opinião pública portuguesa se nota uma defesa genérica do verde, mas muito mais discursiva e de apreço por um cenário visual, do que propriamente utilitária. De facto, muitas das zonas verdes de maior dimensão existentes nas nossas cidades, apesar de escassas, são pouco utilizadas, por razões que em parte terão que ver com sentimentos de insegurança (aspecto de crescente importância na sociedade de hoje), mas também pelos hábitos actuais de ocupação dos tempos livres, muito virados para o consumo e para o turismo.

Toda a discussão sobre o assunto não parece capaz de pôr em causa as vantagens da presença verde no meio urbano, que poderão resumir-se:

- na estabilidade e estruturação biofísica do território, acautelando especialmente um eficaz escoamento das águas pluviais;
- no conforto ambiental, sendo que a vegetação poderá desempenhar um papel importante na protecção dos ventos, na regulação da temperatura e da humidade e no combate à poluição, pela sua acção filtrante e descontaminante da atmosfera;
- no enriquecimento estético e diversificação da paisagem urbana, em movimento, forma, cor, sombra, valor psicológico de presença de elementos naturais;
- na oferta de espaços para recreio e lazer, prática de desporto, contacto com a representação da natureza.

Mas valerá a pena aprofundar a forma como estes espaços deverão inserir-se na cidade para que, de facto, cumpram o seu papel, não caindo na atitude esquemática de considerar que todo o verde existente é intocável, ou de que quanto mais verde melhor.

Para o início de uma reflexão poder-se-á partir dos critérios do C.E.P, atrás referidos, que defendem uma *estrutura verde principal* e uma *secundária* e que inclusivamente procuram quantificá-la.

²⁰⁵ Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, 1992, p.1

Comece-se pela questão do dimensionamento. Os números referidos pelo C.E.P. aproximam-se dos apontados por outros autores, podendo ser considerados aceitáveis ²⁰⁶.

Mas a regra quantitativa não é suficiente.

Há que saber como se distribui o verde e que características apresenta. Interessa que se estenda pela cidade e que nela tenha presença significativa. Grandes massas de verde (como é o caso de Monsanto, em Lisboa) tornam-se inacessíveis, inseguras, sendo pouco utilizadas.

Interessa também que tenham identidade e função; não deverão ser apenas o espaço sobrando e desqualificado entre os edifícios, pois assim perderão o seu valor estético e de uso.

Interessa, por último, que seja pensado em função dos custos da sua manutenção. Há que evitar áreas verdes públicas excessivas, inúteis ou de custo elevado de conservação, pois tenderão a degradar-se e a favorecer a marginalidade, contribuindo, ao contrário do que se pretende, para desqualificar o meio urbano.

A *estrutura verde principal*, tal como é defendida pelo C.E.P, corresponde ao *continuum naturale* que penetra na cidade e que se distingue do contínuo construído. Luís Avial sublinha esta perspectiva, referindo que “constitui o conjunto de espaços livres que se distribuem pela cidade e que se destinam ao lazer da generalidade da população, sem que nenhuma das suas partes possam ser referenciadas, do ponto de vista urbanístico, a um tecido urbano concreto” ²⁰⁷.

Integraria, assim, faixas de separação, mas também de encontro, entre diferentes *partes* da urbe, as quais poderiam desempenhar um importante papel de *elementos estruturantes* da cidade, tal como atrás os definimos. De notar que tais faixas, referenciadas aos *elementos de imagem* de Kevin Lynch, constituem indiscutivelmente *fronteiras*, mas poderão também integrar ou estar associadas a *caminhos*, revelando-se, portanto, de uma enorme potencialidade para o ordenamento da cidade.

Estas áreas não apresentam apenas valor estruturante, cénico e ambiental, tendo também um uso próprio, de lazer, recreio ou desporto. Este será tão mais intenso quanto mais estas áreas forem dotadas de

²⁰⁶ Telles, Ribeiro, 1997, pp. 20 e 30

²⁰⁷ Avial, Luís, 1982, p. 416

equipamentos, se situarem junto de outras estadias e percursos urbanos e revelarem segurança. Importa por isso que tenham visibilidade, presença constante de pessoas e que se articulem de forma muito próxima com outras funções. Decorre daqui a ideia de que esta estrutura verde principal deveria, tanto quanto possível, ser constituída por faixas lineares e relativamente estreitas (de poucas centenas de metros, ou até menores) e também de que deveriam ser marginadas por outras funções, nomeadamente por edifícios terciários ou habitacionais, evitando a segregação funcional e a consequente insegurança.

Quanto à *estrutura verde secundária*, tal como foi definida pelo C.E.P. e como sublinha Ribeiro Telles, não inclui apenas o *verde*. “O contexto desses espaços está de tal forma colado à expressão de cada área urbana, que é impossível entendê-los independentemente” ²⁰⁸. Será preferível então denominá-los de *espaços abertos*, não edificadas, e pensá-los especificamente para cada *parte* da cidade. Estes espaços poderão ser públicos ou privados; com o modernismo – abertura de quarteirões – surgem também os *semi-privados*.

Os espaços privados ou semi-privados poderão ter importância para a constituição de uma rede de verde. Refere a *Carta Urbana Europeia* que “o verdejamento dos telhados, das fachadas, dos corredores interiores, etc., pode criar uma grande variedade de ambientes acolhedores para a fauna e a flora” e que “quintas urbanas e jardins educativos favorecem o contacto directo das crianças com a natureza” ²⁰⁹.

Mas o espaço público constitui elemento determinante para a caracterização de cada *parte* da cidade e para a qualidade da vida urbana, sobretudo na tradição das cidades mediterrâneas. Sobre a sua importância, referenciada a cada *parte* da cidade, há que sublinhar:

- O espaço público é parte integrante da forma urbana, daí advindo a sua diversidade. Desse facto decorre também a necessidade de o encarar, quando preexistente, como património, valendo para ele tudo o que à frente se irá referir sobre o conceito.
- De algumas soluções futuristas, de edifícios soltos, resultaram espaços abertos, informes, “meros resíduos do tecido edificado, constituindo um somatório de partes desarticuladas e sem a menor coerência” ²¹⁰. Tais situações, muito frequentes, deveriam ser fortemente contrariadas. Quando

²⁰⁸ Telles, Ribeiro, 1997, p. 29

²⁰⁹ Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, 1992, p. 100

²¹⁰ Telles, Ribeiro, 1997, p. 12

existam, deveriam ser objecto de requalificação, reforçando alguns percursos e alguns espaços, eventualmente privatizando outros, procurando dar coerência e legibilidade ao conjunto.

- De uma forma geral e sem prejuízo do respeito pelo património, as soluções mais adequadas para estes espaços parecem residir em pavimentos duros (preferencialmente semi-permeáveis), mobiliário urbano e árvores. Só se justificam relvados e canteiros quando de dimensão significativa. Razões para o que se defende: na maior parte dos casos o espaço público é escasso, sendo necessário o seu pleno aproveitamento; os pequenos espaços verdes, canteiros e similares, têm um elevado custo de manutenção, pelo que frequentemente se encontram degradados. Nesta perspectiva, as árvores revelam-se fundamentais para a desejada presença verde. O Livro Verde Sobre o Ambiente Urbano²¹¹ sublinha o valor destes elementos naturais dentro das áreas urbanas: “A sua contribuição visual é muito importante, mesmo um número pequeno de árvores adultas atenua consideravelmente a dureza de um ambiente totalmente construído. Além disso, têm um valor simbólico para muitos habitantes, constituindo ligação psicológica à natureza e ao campo”.
- Há vantagem, do ponto de vista ecológico e para a melhor estruturação/percepção da cidade, que esta presença verde, mesmo que nalguns casos reduzida a simples alinhamento de árvores, se estabeleça em rede e se articule com a *estrutura verde principal*. Trata-se de procurar articular diversas escalas, a especificidade de cada local em diálogo e confronto com o esqueleto da cidade.

Em tudo o que até agora se referiu estava pressuposta uma cidade de um quase contínuo edificado, rasgada por uma rede de espaços verdes. Mas, como se assumiu anteriormente, a cidade actual é fragmentada, estende-se, dispersa, pela área rural envolvente. Pretendendo encarar-se a cidade com a sua real dimensão territorial, incluindo as suas periferias mais próximas, ter-se-á então que assumir a existência de uma área agrícola e florestal, de dimensão ainda significativa, como fazendo parte integrante da cidade, havendo que pensar na sua utilização numa nova perspectiva, ambiental, educacional, turística e de lazer, complemento das outras funções urbanas.

²¹¹ Comissão das Comunidades Europeias, 1990, p. 39

Para o efeito vale a pena desenvolver a ideia de Oriol Bohigas, que se refere à cidade como possível “refúgio da paisagem” ²¹².

O conceito de ruralidade, habitualmente associado à natureza, esconde o facto de a agricultura, com as queimadas e abates sistemáticos da floresta, terem provocado transformações ambientais profundíssimas, porventura maiores do que as decorrentes da Revolução Industrial e da crescente civilização urbana.

Actualmente, com os altos níveis de industrialização da agricultura em curso nos países mais desenvolvidos, estão a ocorrer novas e profundas transformações, com o fim das velhas estruturas agrícolas, ritmos de produção que já não correspondem aos ritmos climáticos, desaparecimento de toda uma flora associada ao cultivo tradicional, a fábrica e o armazém a substituírem a casa de campo.

O desaparecimento das estruturas tradicionais, ferindo a imagem romântica do campo - produto da civilização urbana – cria condições para a valorização do património agrícola e florestal, não só numa perspectiva ambientalista mas também como testemunho do passado. E a cidade existente, esta cidade alargada que abrange áreas agrícolas e florestais, pode de facto constituir o refúgio de antigos assentamentos rurais. “A cidade tem sabido preservar reservas de história e de cultura. Não fará parte da cultura urbana a conservação artificial de uma natureza - ou de uma agricultura – que em alguns casos está condenada a perder o carácter que hoje lhe atribuímos?” ²¹³.

Não se trata, pois, e apenas, de criar parques urbanos ou *jardins botânicos*. Trata-se de encarar estruturas agrícolas e florestais numa perspectiva de património, com o seu valor simbólico, pedagógico e ambiental, mas também económico, enquanto oferta de lazer e de turismo. Poderão imaginar-se contactos das escolas com os ciclos de vida dos nossos produtos alimentares, vegetais e animais domésticos. Poderão organizar-se fins-de-semana de *trabalho no campo*, associados a uma gastronomia tradicional. Poderá desenvolver-se um nicho de mercado de *agricultura biológica*. Poderão criar-se *hortas urbanas*. Poderão albergar equipamentos desportivos. A exploração florestal poderá ser pensada em articulação com a oferta de espaços para piqueniques e correspondente equipamento de apoio. Poderá, genericamente, desenvolver-se todo um *turismo rural* de proximidade aos centros urbanos.

²¹² Bohigas, Oriol, 1986, pp. 191-197

²¹³ Op. Cit., 1986, p.199

Tal oferta só poderá acontecer com proprietários e/ou promotores interessados na sua criação, afigurando-se indispensável, para tal, que a Administração Pública:

- instituísse, com credibilidade e durabilidade, uma rede de espaços agrícolas e florestais da cidade; a manutenção da expectativa de construção, com as mais valias que lhe surgem associadas, desinteressaria a generalidade dos proprietários de tais aproveitamentos fundiários;
- criasse subsídios especiais para estes projectos; de notar que estas áreas, por grandes que fossem, seriam insignificantes face à dimensão global das explorações agrícolas hoje subsidiadas; de notar, também, que as suas funções ambiental, pedagógica e de lazer justificariam, do ponto de vista do interesse público, estes subsídios.

Esta oferta seria bem mais barata e apresentaria qualidade bem maior do que a procura galopante de habitação de uso sazonal.

Em conclusão:

- Justifica-se a presença do verde na cidade, com vista à estabilidade e estruturação biofísica do território, pela sua contribuição para o conforto ambiental, para o enriquecimento estético e diversificação de paisagem urbana e ainda como oferta de espaços de recreio e lazer.
- O verde da cidade, que por razões ecológicas deveria, na medida do possível, estabelecer continuidades entre si, poderia subdividir-se em: Áreas Agrícolas e Florestais de Cidade; Estrutura Verde Urbana Principal; presença verde nos Espaços Abertos de cada *parte* da cidade.
- As Áreas Agrícolas e Florestais de Cidade corresponderiam a áreas *non aedificandi* e/ou muito pouco edificáveis. Poderiam constituir o refúgio de uma agricultura e de uma floresta tradicionais, a que se atribuísse valor patrimonial. Poderiam desempenhar funções pedagógicas, turísticas e de lazer, complementares de outras funções urbanas.
- A Estrutura Verde Urbana Principal deveria corresponder a percursos vegetais que penetrem na *cidade contínua*, constituindo ponto de encontro e separação entre as suas *partes* e contribuindo para sua estruturação. Para uma melhor distribuição e melhores condições de uso e segurança, haveria vantagem em que se traduzam em faixas relativamente estreitas (centena de metros) e que fossem marginadas e animadas por outras funções.

- Os Espaços Abertos de cada *parte* da cidade são áreas integrantes da respectiva forma urbana, pelo que deveriam ser defendidos e qualificados, formal e funcionalmente, sem prejuízo do respeito pelo património que constituem; boas soluções para estas áreas poderiam ser pavimentos duros semipermeáveis, muitas árvores e mobiliário urbano.

3.4.5 IMPORTÂNCIA DA RUA

Em articulação com a defesa da mistura funcional surgiu também a valorização da rua e da praça como locais urbanos de excelência para o encontro, a troca e o lazer.

De facto, as soluções modernistas revelaram-se pouco incentivadoras das relações sociais:

- As zonas de vivendas, monofuncionais e de baixa densidade, esvaziam a rua, retiram-lhe a sua atracção.
- A solução das torres isoladas, eliminando a rua, isola o Homem também. Nas deslocações verticais, nos elevadores, as pessoas retraem-se, não comunicam. E nos espaços livres, porventura verdes, não existem percursos fortes ou, mesmo existindo, não ocorre a densidade de presença humana adequada ao convívio, nomeadamente com as relações dentro/fora (dos edifícios) que eram apanágio da rua.

Também no que respeita ao desenho da cidade, o modelo modernista originou consequências nefastas. Na cidade das ruas (*clássicas* ou *orgânicas*) ocorria sempre alguma coerência, quanto mais não fosse decorrente da continuidade e da clareza dos limites do espaço público. O modelo futurista permitiu uma atitude projectual desconexa, em que as ruas são traçadas numa perspectiva apenas de circulação automóvel e em que os edifícios se vão pendurando nas vias, cada um independente dos outros, sobrando então um espaço público, muitas vezes disfuncional e disforme.

Este modelo, das torres e blocos, não tem necessariamente que ser assim; pode ser projectado com a devida atenção ao espaço público e originar, mesmo sem rua, soluções vivas e interessantes. Mas o modelo admite a desconexão e tal possibilidade, aproveitada pelos interesses fundiários e alimentada

pelo individualismo dominante, criou na cidade muitas zonas incoerentes, sem um traçado próprio que as caracterize, sem um espaço público que suscite a sua utilização pelo peão.

Há bastante consenso teórico no retorno à defesa da rua.

Jane Jacobs ²¹⁴, precursora deste retorno conceptual à *Cidade Clássica*, considera: "Uma rua viva está cheia de observadores e utilizadores. O bom funcionamento da rua está ligado à existência, entre os transeuntes, de um certo sentimento inconsciente de solidariedade. Numa rua a confiança estabelece-se através de uma série de minúsculos contactos; a maior parte são manifestamente triviais, mas a soma deles não o é. Ao nível do bairro, é o conjunto dos contactos fortuitos e públicos, geralmente espontâneos, que cria nos habitantes o sentimento de personalidade colectiva, cuja ausência é catastrófica. A supressão das ruas, e por consequência do seu papel social e económico,, é a ideia mais prematura e destrutiva do urbanismo ortodoxo. Deixemos que os contactos interessantes, úteis e significativos entre cidadãos se reduzam às relações privadas e a cidade esclerosar-se-á".

Também Paul Claval defende o importante papel da rua na formação do tecido social: "O meio urbano é favorável à criatividade e é também um espaço de sociabilização. Nas ruas as crianças e adolescentes viviam sobre o olhar dos mais velhos, não ficando entregues a si próprias; a fusão de gerações e a transmissão de conhecimentos ocorria naturalmente" ²¹⁵.

A *Carta Urbana Europeia* ²¹⁶, na mesma linha, refere: "É necessário reconquistar o espaço social da rua. A perda da rua como espaço social favorece o declínio da cidade e aumenta a insegurança. A melhoria de segurança e da coesão social passa por uma recuperação física da rua: começando pelo alargamento dos passeios, criação de vias para peões, controlo do tráfego automóvel, recurso prudente à solução de ruas com sentidos únicos. (...) Implica também o desenvolvimento de actividades comerciais, atraentes e de boa qualidade".

²¹⁴ Jane Jacobs, em Choay, F., 1965, pp. 371 e 374

²¹⁵ Claval, Paul, 1991, p. 552

²¹⁶ Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa, 1992.

Este consenso ao nível dos princípios não tem tido a correspondente tradução ao nível da prática. Desde logo porque se vão mantendo as tipologias dos blocos e, sobretudo, as técnicas de projectar de forma solta, a cidade como somatório de peças. E também porque, entre os defensores da rua, com muito de saudosismo, nem sempre tem havido a capacidade para integrar nessa solução a crescente e avassaladora presença do automóvel.

Quer se queira quer não se queira, não há hoje boa solução de cidade que não tenha resolvido as questões de circulação e de estacionamento automóvel. Este ocupa muito espaço, invade tudo. Há que pensar numa taxa de 1 carro/1adulto, o mesmo é dizer, dada a pequena dimensão da família, de 2 carros/fogo.

Voltando à defesa da rua, há então que considerar a questão do automóvel e que distinguir áreas urbanas consolidadas de áreas de expansão.

Para as primeiras, sobretudo as muito densas e com ruas estreitas, há que assumir que não há qualquer hipótese de, ao mesmo tempo, as manter tal como existem, valorizar os espaços pedonais e albergar o automóvel.

Mas, se a defesa da velha rua, na cidade antiga, se confronta com a carência de espaço e tem que buscar, com dificuldade, soluções de restrição e compromisso, nas recentes urbanizações não existe qualquer justificação para que o mesmo aconteça. Defender actualmente a rua implica dimensioná-la para as necessidades de hoje, nas quais o automóvel se inclui.

Retomem-se a argumentos de Jane Jacobs ²¹⁷. Esta considera que uma rua, para cumprir as suas funções (atrair o transeunte e constituir factor de segurança) deve possuir três qualidades: demarcação nítida entre espaço público e espaço privado; dispor de olhos que a vigiem (comerciantes e proprietários de pequenos negócios), vãos de edifícios em geral; ser utilizada praticamente sem interrupção. E acrescenta que, para tal, os passeios deverão apresentar dimensão suficiente. "Passeios de trinta ou trinta e cinco pés seriam suficientes para acolher ao mesmo tempo as actividades das crianças, as árvores necessárias, a circulação dos peões e a vida pública dos adultos. Poucos passeios possuem uma largura

²¹⁷ Jane Jacobs, em Choay, F., 1965

semelhante. Esta é invariavelmente sacrificada à circulação de veículos. Considera-se geralmente que os passeios são unicamente destinados à circulação de peões, sem que neles se reconheça nem respeito o seu papel de órgãos vitais e insubstituíveis da segurança urbana, vida pública e educação de crianças”.

Procure-se, então, dimensionar a rua defendida por Jane Jacob, mas resolvendo também a questão do automóvel. Imagine-se, por exemplo:

- de um dos lados funções não habitacionais no rés-do-chão e alojamento nos pisos superiores; do outro lado apenas habitação;
- um passeio de cerca 10m junto às funções não habitacionais; um passeio mínimo do outro lado;
- uma rua de dimensão mínima;
- estacionamento privado em cave, debaixo dos edifícios;
- estacionamento público ao longo da rua, transversal a esta, garantindo 0,5 lugar/fogo e 1 lugar/30m² de área de construção não habitacional.

Chegar-se-ia, assim, ao perfil-tipo da Figura 25, com 26m, sendo de destacar que com este programa de rua, conseguindo a mistura funcional pretendida, os edifícios não poderão ter mais do que 3 pisos, sob pena do estacionamento se tornar insuficiente.

Imaginando uma rua de 100m e fazendo contas:

- Alojamento: $100\text{m} * 12\text{m} * 5 \text{ pisos} = 6.000\text{m}^2$ de área bruta de construção
 $6.000\text{m}^2 / 130 \text{ m}^2/\text{fogo} = 46 \text{ fogos}$
- Funções não habitacionais: $100\text{m} * 12\text{m} * 1 \text{ piso} = 1.200\text{m}^2$ de área bruta de construção
- Estacionamento público necessário: $46 \text{ fogos} * 0,5 + 1.200\text{m}^2 / 30\text{m}^2 = 63 \text{ lugares}$

No estacionamento público previsto ao longo da rua, descontando locais de acesso ao estacionamento privado, cabem aproximadamente esses 63 lugares. Portanto, repete-se, nesta rua de 26m, bem mais larga que a maioria, mesmo assim os prédios não deveriam ter mais que 3 pisos.

Considerando-se, como atrás se afirmou, que nem todos os locais e ruas da cidade deverão ter a mesma animação, há que prever:

- ruas com funções não habitacionais nos rés-do-chão de ambos os lados; nestes casos, considerando dois passeios largos, o perfil passaria para 34m e, note-se, o estacionamento da rua já não seria suficiente para as correspondentes funções;
- ruas com funções não habitacionais apenas pontuais, por exemplo nas esquinas; nestes casos bastavam cerca de 35 lugares de estacionamento público, o qual poderia ser longitudinal relativamente à rua e diminuir o perfil para 21m.

Ensaie-se agora uma solução de *Cidade Clássica* a partir desta tipologia de ruas (ver Figura 26). Para uma área de quase 10ha, prevendo também equipamento mas não o incluindo na respectiva densidade, chega-se a um índice de utilização de cerca de 0,8, com 500 fogos e 12.000 m² de área bruta de construção de funções não habitacionais. Tal densidade, confrontada com o que atrás se referiu, pode ser considerada média, ou mesmo relativamente alta. A rua bem dimensionada é perfeitamente defensável, mesmo numa perspectiva de rentabilidade fundiária.

Por todas estas razões afigura-se sustentável a defesa de rua. Tal defesa não deverá, no entanto, esquecer a cidade existente e que, para cada local, há que procurar a solução que melhor ajude à sua coerência, qualificação e caracterização. A adopção da rua e da praça afigura-se boa solução, mas apenas quando contribua para tal objectivo.

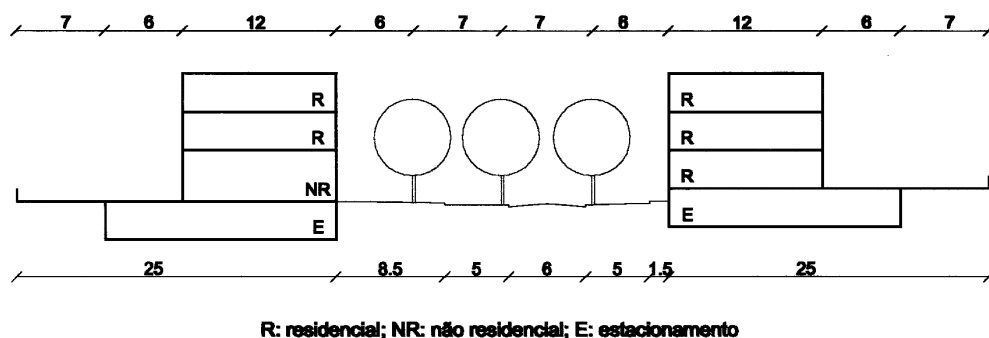


Figura 25: Um perfil-tipo de rua bem dimensionada. (Esboço do autor).

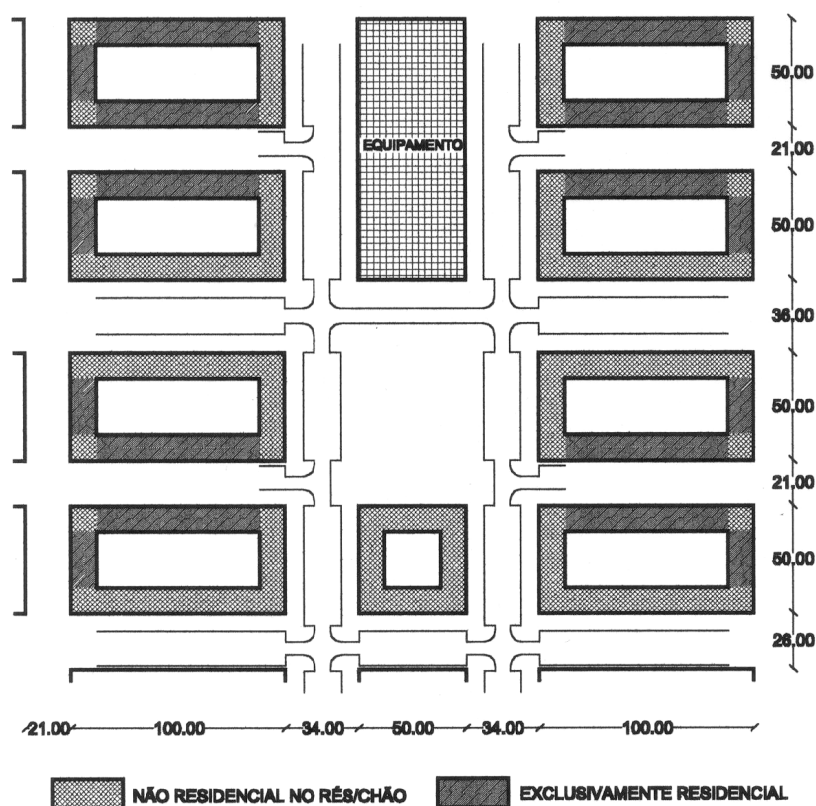


Figura 26: Uma solução possível de *Cidade Clássica*, com perfis-tipo de ruas bem dimensionadas, edifícios com 3 pisos e funções não habitacionais em cerca de 50% dos pisos térreos. (Esboço do autor).

Em conclusão:

- A rua e a praça, marginadas por fachadas contínuas, são uma boa solução para estimular as relações sociais, o encontro, a troca e o lazer.
- A desejável adopção de tal solução não deverá esquecer o carácter pluriformal das diferentes *partes* da cidade existente e que o essencial é qualificar, caracterizar e dar coerência a cada uma delas.
- A manutenção da rua nas zonas consolidadas da cidade passa por articular medidas de controle e restrição do tráfego automóvel com o aproveitamento/qualificação de todo o espaço disponível, público e privado. (ver ponto 3.2.2, relativo à mobilidade)

- A criação de novas ruas não poderá traduzir-se num simples retorno ao passado, devendo resolver a questão automóvel, o que implica os necessários lugares de estacionamento e passeios suficientemente largos para constituírem lugares de estadia para a vida pública dos adultos e a brincadeira das crianças e não apenas percursos pedonais.
- Se se pretender a rua totalmente plurifuncional, limite claro entre espaço público e espaço privado, albergando o circular e o estar de peões e automóveis, os edifícios não poderão ser muito altos, só pontualmente poderão ter mais que três pisos.

3.4.6 CONCEITO E DEFESA DE PATRIMÓNIO

A consulta de um qualquer dicionário dir-nos-ia que a palavra património significa “herança paterna”, “bens herdados dos pais”. Pressupõe, portanto, uma história, uma memória, um passado que se transmite, mas também valores utilitários, comezinhos. Vale a pena reter esta globalidade, que a ela voltaremos.

A defesa do património da cidade construída incidia, no essencial, até meados dos século XX, na conservação e restauro de monumentos singulares, aos quais era reconhecido valor especial. A Carta de Atenas de 1931, texto conclusivo da Conferência promovida pelo Serviço Internacional de Museus, assumia claramente esta perspectiva, sublinhando que “os restauros, quando inevitáveis, deverão respeitar a obra histórica ou artística do passado” e o mesmo defendendo para a respectiva utilização. Ao debruçar-se sobre a cidade mais em geral, ainda o fazia, sobretudo, na perspectiva das “áreas de protecção” aos monumentos ²¹⁸.

Mas a cidade vinha a sofrer um processo muito rápido e profundo de transformação: revolução industrial, caminho de ferro e automóvel, preocupações higienistas e grandes demolições, novas técnicas, tecnologias e materiais de construção civil, deslocação de grandes massas humanas na procura da urbe. Todo este movimento provocou uma forte destruição de estruturas preexistentes; a cidade é

²¹⁸ Lopes, Flávio, 1996, p.12

dominada por um processo de valorização fundiária, que se traduz na tentativa de afectar a cada propriedade o máximo de construção.

Esta destruição muito rápida da herança do passado, das nossas memórias, provocou, compreensivelmente, mal estar e reacção, que hoje se traduz numa perspectiva muito mais alargada de património a defender.

Na Carta de Veneza, de 1964, o conceito de monumento passou a integrar “não só a criação arquitectónica isolada, como os conjuntos urbanos ou rurais representativos de uma civilização particular, de um movimento significativo, ou de um acontecimento histórico”. O conceito de restauro também evoluiu, abandonando o mimetismo, considerando que se deverá basear “no respeito da substância antiga e dos monumentos autênticos” e que “os elementos destinados a substituir as partes destruídas devem integrar-se harmoniosamente no conjunto, distinguindo-se contudo das partes originais” ²¹⁹.

O conceito de património construído continua a alargar-se ao longo dos anos 70 e 80 ²²⁰.

- *A Carta Europeia do Património Arquitectónico*, proclamada pelo Concelho da Europa - 1975 - preocupa-se com aspectos operativos, apontando para a necessidade de uma “conservação integrada”, que exige estudos urbanísticos, articulação de restauro com utilização apropriada, disponibilização de meios jurídicos, administrativos, financeiros e técnicos.
- *A Recomendação para Salvaguarda dos Conjuntos Históricos (...)*, aprovada pela UNESCO em 1976, considera “conjunto histórico ou tradicional todo o grupo de construções e de espaços, incluindo os lugares arqueológicos e paleontológicos que constituem uma fixação humana, quer em meio urbano quer em meio rural e cuja coesão e valor são reconhecidos dos pontos de vista arqueológico, arquitectónico, pré-histórico, histórico, estético, ou socio-cultural” e entende por “salvaguarda, a identificação, a protecção, a conservação, o restauro, a reabilitação, a manutenção e a revitalização destes conjuntos e do seu tecido social, económico e cultural”;
- *O Apelo sobre a Arquitectura Rural e o Ordenamento no Território*, de 1976, trata de maneira específica a problemática da arquitectura rural e sua paisagem;

²¹⁹ Op. Cit., pp.14-19

- *A Carta de Florença*, de 1981, incide sobre a salvaguarda dos jardins históricos;
- *A Resolução relativa à Arquitectura Contemporânea*, adoptada pelo *Concelho da Europa* em 1983, chama a atenção para a necessidade de integrar as construções contemporâneas nos conjuntos existentes;
- *A Convenção para a Salvaguarda do Património Arquitectónico da Europa*, de 1985, amplia o conceito de património aos bens com interesse social ou técnico;
- *A Carta para a Salvaguarda das Cidades Históricas*, produzida pelo ICOMOS, em 1987, centra-se numa perspectiva sobretudo social e reconhece situações de perda irreversível em muitas cidades históricas. Propõe a adopção de "planos de salvaguarda" que, para serem eficazes, deverão "fazer parte integrante de uma política coerente de desenvolvimento económico e social e ser tidos em conta nos planos de ordenamento e nos planos urbanísticos".

Tem-se, então, verificado um crescente alargamento dos espaços considerados como património a defender, que se traduziu na identificação de numerosos *centros históricos* e também no reconhecimento do valor patrimonial de conjuntos urbanos ou rurais de todas as épocas, incluindo a contemporânea.

Seria útil que tal alargamento continuasse, não tanto numa perspectiva de *classificação* (com o estatuto e/ou restrições consequentes), mas sobretudo como movimento cultural que defendesse o respeito genérico pelo passado, pelas preexistências, entendendo que as intervenções que em cada momento vão acontecendo deveriam visar, antes de mais, a melhoria do conjunto em que se integram.

Estar-se-ia assim a confluir com ideias atrás defendidas, de que se deveria respeitar e reforçar a identidade, forma específica e coerência de cada parte da cidade, atenuando ocupações caóticas e promíscuas e procurando resolver as suas insuficiências.

Este último objectivo - resolução de insuficiências - coloca uma outra questão, a de saber em que se deverá traduzir-se a defesa do património.

²²⁰ Op. Cit., pp. 14-19

Também neste aspecto se verificou uma evolução significativa. Ao mesmo tempo que se alargavam as áreas abrangidas, passou-se da conservação à recuperação/reabilitação com reutilização. Reconheceu-se, assim, ao património, já não apenas um valor simbólico mas também um valor de uso, assumindo-se a globalidade do conceito ²²¹.

Mas também a este respeito será necessário continuar a evoluir, porque ainda subsistem atitudes imobilistas, excessivamente centradas na atitude de conservar, estimáveis na medida que se opõem à corrente destruidora, mas inibidoras de um efectivo e global aproveitamento patrimonial.

Pense-se nos traçados medievais ainda existentes, quase todos hoje classificados como *centro histórico*. Neles subsistem, muitas vezes, problemas de salubridade, iluminação e ventilação que em tempos serviram de justificação a demolições maciças. O espaço público é exíguo, algumas parcelas têm dimensões insuficientes para qualquer uso. Dificilmente seria possível, nalguns casos, dotá-las de boas condições de habitabilidade, reconvertê-las às actuais necessidades do Homem, sem demolições selectivas, que poderiam ocorrer no interior dos quarteirões mas também para alargamento pontual do espaço público.

O pleno aproveitamento do património terá, pois, que procurar o compromisso entre o respeito pelo passado e a renovação indispensável à sua utilização. É necessário, para tal compromisso, distinguir o valor relativo de cada rua ou de cada edifício, mas não regressando ao conceito de monumento singular. É o conjunto que deverá ser respeitado e valorizado.

Pense-se, ainda, nas *partes* de cidade anteriores ao modernismo, muitas delas identificadas com o conceito de forma *clássica* atrás adoptado. Pense-se nas áreas urbanas consolidadas em geral. Também nelas se verificam, muitas vezes, carências de espaço público, sobretudo porque não foram concebidas para o automóvel e este tende a invadir todos os espaços disponíveis.

Já atrás se defendeu, a propósito das densidades a praticar, que haveria que travar a crescente densificação das áreas consolidadas e que pensar cada transformação em função da resolução das

²²¹ A reutilização poderá prejudicar o objectivo de preservação da memória. É uma contradição que, em cada caso, terá que ser considerada, podendo obrigar a uma ou outra opção, mas também sendo possíveis soluções de compromisso.

insuficiências existentes. E defendeu-se também (ver ponto 3.2.2) a necessidade de assumir algumas rupturas pontuais para resolver, em lotes seleccionados para o efeito, a carência de estacionamento dos residentes.

Em conclusão:

- Há que assumir uma perspectiva cada vez mais alargada de defesa do património, entendida como respeito genérico pelo passado, pelas preexistências, procurando manter e reforçar a identidade e forma específica de cada *parte* da cidade.
- Há que procurar o compromisso entre o respeito pelo património e a renovação indispensável para dotá-lo de boas condições de utilização.
- Tal compromisso, em áreas muito densas, nomeadamente em “centros históricos”, poderá ter que adoptar demolições selectivas.
- Tal compromisso, na generalidade da cidade contínua, terá que dar resposta à necessidade de estacionamento dos residentes, libertando espaço público para o peão.

3.4.7 PROCURA DA HARMONIA

A regularidade geométrica, assente sobretudo no quadrado e no círculo (as duas formas mais básicas) e a procura de racionalidade a ela associada, constituíram durante muitos anos o paradigma de ordem e de harmonia e o modelo de qualquer cidade planeada, salvo quando a topografia ou outras condicionantes do lugar vinham perturbar esta vontade de perfeição.

Assim aconteceu com os gregos, num ambiente filosófico que legou ao mundo as bases do raciocínio ocidental. Assim aconteceu com os romanos, que encontraram na regularidade, sobretudo na quadrícula, a referência fácil para o seu sentido organizador. Assim voltou a acontecer no Renascimento, período de grande produção intelectual, em que se retomou a racionalidade helénica e a valorização dos conceitos estéticos associadas à ordem e à regularidade. Manteve-se no Barroco, com as suas perspectivas,

uniformidade e monumentalidade. E manteve-se ainda no período Neoclássico, quando a adopção de uma malha articula opções tipológicas repetitivas dos edifícios com um traçado de infraestruturas que se estendem numa lógica industrial.

Mas, durante grande parte da Idade Média, esta associação entre harmonia e geometria parece ter sido abandonada. E, a partir dos finais do século XIX, tal paradigma vai sendo fortemente questionado.

Camillo Sitte, um precursor desta atitude, reagiu contra as soluções haussmannianas e demolições que lhes estavam associadas e descobriu a beleza e a harmonia da irregularidade presente nas *cidades orgânicas*, medievais. Considera que os “edifícios com inúmeros andares e fileiras sem fim, de janelas semelhantes, não poderão jamais produzir uma impressão artística”. Opondo-se às praças barrocas, monumentais, com a estátua do rei no eixo da circulação, repara que “a regra antiga era situar os monumentos nas partes laterais das praças (...), nos locais sem circulação”, defende que se deve “evitar localizar um monumento no eixo de um edifício ricamente decorado” e que “um espaço fechado é condição essencial de todo o efeito artístico”²²².

Esta valorização da irregularidade enquanto fonte de beleza articula-se, em parte (não na defesa dos espaços fechados), com o impulso romântico, de inspiração inglesa, associado à procura do campo e do paisagismo, que tendeu a trocar a regularidade ainda presente no neoclassicismo pelo favorecimento do *natural*, entendido como acidental, caprichoso, selvagem, informal. O paradigma urbano dos defensores deste modelo é o das edificações espalhadas num parque e assim evitam as linhas rectas e os contínuos construídos.

Na mesma linha se posiciona Frank Lloyd Wright, que recusa a adopção de tipologias em favor de uma arquitectura de grande diversidade e enraizamento na paisagem, uma “arquitectura orgânica onde o homem recupera a sua nobreza e o seu território, de que se torna parte integrante, com as árvores, os rios e as colinas”²²³.

²²² Camille Sitte, em Choay, F., 1965, pp. 259-276

²²³ Frank Lloyd Wright, em Choay, F., 1965, pp. 304 e 305

Em sentido totalmente contrário, Walter Gropius procura o “novo edifício do futuro”, uma síntese entre a arte e a indústria e aposta na standardização. Corbusier proclama que “a rua curva é o caminho dos burros, a rua direita é o caminho dos Homens” ²²⁴. Mas o modelo que defendeu, com a eliminação da rua e edifícios soltos na paisagem, cria condições, contrariamente ao que pretendia, para a irregularidade total.

O pós-modernismo, afirmando-se pela recusa do movimento moderno no que respeita aos pressupostos de intervenção do Estado, vontade de um planeamento global, zonamento/ homogeneidade funcional e produção em massa/ adopção de standards, adopta no entanto a característica do moderno mais nociva ao ordenamento da cidade - a dos edifícios soltos. Poderá mesmo considerar-se que o pós-moderno se caracteriza, à escala global da cidade, pelo alargamento das periferias e por uma estrutura multimodal caótica e, no que respeita a cada intervenção, pelo seu individualismo, eclectismo e procura de espectacularidade ²²⁵.

Dessa espectacularidade poderá resultar uma expressão estética forte e apelativa, capaz de contribuir para o marketing da realização individual e da própria cidade. Mas tais iniciativas poucas vezes contribuem para a harmonia do conjunto em que se inserem, ajudando à fragmentação da cidade.

Perante todo este percurso, o que concluir?

Antes de mais que a questão regularidade/irregularidade não é um elemento decisivo no reconhecimento da harmonia. Agrada-nos a regularidade da Baixa Pombalina. Agrada-nos a *organicidade* de Alfama. Terão alguma coisa em comum? Provavelmente a respectiva coerência e unidade internas; a primeira decorrente da geometria e da standardização; a segunda decorrente de uma cultura estável, um saber fazer colectivo, os mesmos materiais e as mesmas técnicas de construção.

²²⁴ Le Corbusier, em Choay, F., 1965, p. 240

²²⁵ Hall, Tim, 1998, pp. 82-84

Interessa então sublinhar que uma qualquer opção orientadora de forma urbana deverá ter em conta o processo de construção que previsivelmente irá ocorrer.

Se se esperar uma operação de grande dimensão e características unitárias (porque de iniciativa de um único promotor, ou porque irá obedecer a uma coordenação eficaz e centralizada), então a forma a adoptar poderá ser qualquer uma, desde que coerente, perceptível e funcional.

Mas se se esperar uma concretização resultante de um somatório de pequenas intervenções autónomas (ao nível fundiário e/ou projectual) então a opção formal a adoptar terá que ter em atenção as actuais atitudes e práticas dominantes.

E essas são bem diferentes das que ocorriam na Idade Média, uma vez que se poderá optar, actualmente, por formas urbanas muito diversas e se dispõe de uma panóplia muito variada de técnicas e materiais de construção civil. Tais factos, numa época de individualismo dominante e de procura de espectacularidade, dificilmente produzirá uma solução harmoniosa se não for englobada por opções e normas orientadoras do conjunto, que surjam claras e que sejam capazes de se fazer respeitar.

Na procura de opções orientadoras da forma urbana, vale a pena notar que as formas irregulares exigem projectos unitários, enquanto que a regularidade é facilmente reproduzível e por isso compatível com um somatório de sucessivas intervenções.

Um traçado clássico, assente em quarteirões regulares, corresponde a uma lógica muito forte e apreensível, que tende a manter-se ao longo do tempo, podendo mesmo ir incorporando diversas opções morfo/tipológicas para as várias ruas ou quarteirões. Pense-se, por exemplo, na Barcelona de Cerdà.

Os traçados pretensamente *naturalizados*, integrantes da *forma jardim*, e sobretudo os com implantação de edifícios de forma não articulada com os arruamentos, como é o caso da *forma modernista*, poderão encontrar soluções formais interessantes, mas tenderão a não ser reproduzidas nos espaços vizinhos ou, pelo menos, a não o ser de forma continuada e harmoniosa, exactamente porque a ideia que presidiu à sua opção formal poderá não ser óbvia e por isso dificilmente transmissível.

O que se afirma coincide com as conclusões a que se chegou ao avaliar o crescimento recente das cidades portuguesas (ver ponto 2.2): que apenas as soluções tipológicas de vivendas em fundo verde e de baixa densidade poderão, talvez, dispensar essa solução prévia de conjunto; que, de uma forma geral, esta será tanto mais harmoniosa quanto mais reflectir uma identidade própria.

Chega-se, assim, também através da procura de harmonia, à ideia já expressa anteriormente de que o importante é que cada *parte* da cidade tenha uma forma própria, a explicitar, defender e valorizar,

Partindo desta perspectiva, vale a pena pensar nas pequenas intervenções que vão ocorrendo nas áreas urbanas consolidadas, nomeadamente quanto às questões: ruptura ou continuidade? arquitectura actual ou mimetismo?

Sobre a primeira questão há que constatar o facto de que a ruptura se referencia a uma continuidade, não existindo sem ela. Num somatório de peças bem distintas a questão de ruptura nem se coloca. A regra, a existir, só poderá ser a da continuidade, é ela que garante a tal identidade de cada *parte* de cidade. A ruptura só poderá ser a excepção, interessante se ocorrer com comedimento e, sobretudo, se associada a funções especiais que, distinguindo-se, funcionarão como referência e ajudarão a aumentar a legibilidade do espaço.

Sendo a regra a da continuidade, tal pressuporá então o mimetismo? São conhecidos os argumentos contra, de que a cidade é um somatório de intervenções de todas as épocas e de que há que assumi-lo, não se justificando copiar o passado. E, de facto, é possível uma solução de continuidade com uma linguagem arquitectónica actual. Mas tal opção projectual nem sempre se revela fácil. Entre a agressividade de uma ruptura injustificada e medíocre e um mimetismo desinteressante e pouco criativo, mesmo assim, para a cidade, revela-se preferível o segundo. Não enriquece a cidade, mas pelo menos não a descaracteriza. Aliás, é curioso notar que, contra o discurso teórico dominante, a atitude mimética vai prevalecendo nas renovações pontuais que vão ocorrendo nos *centros históricos*, como tal classificados.

Optar pelo menor dos males não é, obviamente, satisfatório. Como pista para a superação da contradição, poderá apontar-se para um *mimetismo criativo*, entendido como uma opção projectual que procure evitar

que o edifício, numa primeira leitura, se destaque da envolvente, mas que, numa leitura mais pormenorizada, permita identificar e afirmar a época da sua construção.

Em conclusão:

- A maior ou menor harmonia de cada *parte* de cidade decorre, sobretudo, do reconhecimento da sua identidade, coerência e unidade internas, não sendo inerente a esta ou aquela forma específica, regular ou irregular.

- Na construção actual da cidade as intervenções urbanísticas de dimensão significativa poderão ter qualquer forma, desde que perceptível, funcional e coerente.

Mas a cidade que se vai construindo como somatório de pequenas intervenções - afinal a maior parte – necessita de uma ideia global que a oriente. Esta, para ser facilmente transmissível e eficaz, terá vantagem em adoptar traçados contínuos e regulares para cada uma das *partes* da cidade, previamente identificadas

- Na cidade, a continuidade deverá ser assumida como regra; a ruptura deverá ser adoptada com comedimento e sobretudo associada a edifícios com funções especiais, o que ajudará a uma melhor legibilidade do espaço.

3.5 NOTAS E ORIENTAÇÕES A RETER

Percorreram-se diversos aspectos da organização territorial da cidade, uns mais globais, outros mais sectoriais, tendo-se procurado evidenciar contradições e conflitos presentes no processo histórico e no actual território urbano e formular, sobre eles, possíveis sínteses.

Retomá-las-emos aqui, já seleccionadas e por vezes articuladas, reunindo um conjunto de notas e orientações que, conforme o pretendido, poderão contribuir para a formulação de um modelo de organização territorial da cidade.

As várias problemáticas e deficiências detectadas na cidade actual foram confirmando a nossa tese de partida, de ser necessário um modelo para a ordenar, uma vez que:

- As actuais dinâmicas, dispersivas e casuísticas, originando uma cidade de múltiplas ofertas, não parecem convergir para uma qualquer forma perceptível, nem para um aproveitamento racional dos recursos disponíveis;
- A organização do território urbano, exprimindo uma organização social, revela-se importante para que cada ser humano se possa identificar e situar, o que pressupõe forma explicitada/perceptível.

Para a formulação de um qualquer modelo, foi-se revelando indispensável encarar o actual território urbano:

- Nas suas diversas escalas territoriais, que poderão ser: a da conurbação e áreas metropolitanas; a de cada *cidade alargada*; a de cada *parte de cidade*; a de cada intervenção de mais pormenor.
- Numa perspectiva temporal: a cidade como local de enraizamento; cada intervenção entendida como algo que se acrescenta ao passado e terá influência no futuro.

Ordenar a cidade exige intervenções articuladas, às diversas escalas, aproveitando oportunidades, mas distinguindo sempre o essencial do secundário.

Incidir-se-á, neste trabalho, nas escalas da *cidade alargada* e da *parte de cidade*

Retenham-se, então, para começar, algumas notas relativas à escala da *cidade alargada*, na qual se detectam problemas de falta de articulação e de deficiente legibilidade.

Equacionando a questão cidade concentrada/ cidades satélite, procurou saber-se se existiria uma dimensão óptima para a urbe, tendo-se concluído que parecem manter-se os velhos argumentos contra os aglomerados demasiado pequenos e demasiado grandes, sem contudo se afigurar possível precisar limites ou provar a ideia.

Sobre o binómio cidade continua/ cidade dispersa, concluiu-se existirem argumentos (consumo de solo; consumo de energia; custo das infraestruturas, aproveitamento da cidade existente) que recomendam que

a dispersão seja contrariada. No entanto, quando tal não seja possível e, sobretudo, onde já existir, é necessário que seja ordenada, precisando nível de serviços, minimizando custos e problemas.

Sendo que as actuais cidades europeias não se confrontam com *boom* demográfico e não se coloca, actualmente, a hipótese de construção de cidades novas, afigura-se que o essencial é assumir e ordenar cada *cidade alargada* existente, com a sua área continua, mas também (se for o caso) com os seus satélites e/ou áreas de povoamento disperso.

A cidade emergente é a de uma cada vez maior mobilidade, afigurando-se que a actual dinâmica se encerrou num ciclo fechado, que se reproduz a si próprio: crescente periurbanização e dispersão provoca deslocações mais longas e maior utilização do automóvel, aumentando o tráfego, motivando construção de novas infraestruturas viárias, as quais vão alimentando periurbanização e dispersão.

O uso crescente do automóvel constitui, actualmente, uma tendência pesada, pelo que só valerá a pena contrariá-la nas situações em que tal se mostre indispensável ao bom funcionamento da cidade (como é o caso das áreas centrais e das áreas mais antigas).

Fazê-lo, exige bons transportes públicos mas, sobretudo, constrangimentos à mobilidade do automóvel, nomeadamente ao estacionamento localizado junto às áreas de emprego e de serviços:

Revela-se, assim, necessário:

- um planeamento urbanístico que se articule com um planeamento da mobilidade (ou, melhor ainda, que o integre);
- um modelo de organização de cidade que distinga as suas várias *partes*, que associe a cada uma delas um modo de transporte dominante e que, quando for o caso de restringir o automóvel, o faça de uma forma firme e numa perspectiva de longo prazo.

Para corrigir a falta de articulação e legibilidade da *cidade alargada* actual, são necessárias intervenções selectivas qualificando ou constituindo os seus *elementos estruturantes*. Estes serão os que, a essa escala, se revelem com consequência funcionais e formais fortes e positivas, sendo ainda perceptíveis à generalidade do cidadão.

Rede viária principal, centralidades, estrutura verde principal, monumentos e outras ocorrências excepcionais constituem, incontornavelmente, elementos estruturantes de cidade. Todos eles foram atrás abordados, com maior ou menor desenvolvimento:

- A rede viária é elemento integrante da mobilidade e, por isso, factor determinante da ocupação urbana.

Há que construir as vias necessárias, mas apenas essas, evitando um multiplicar da rede contrário ao modelo de ordenamento que for adoptado.

Há que recusar o projecto viário autónomo, articulando-o sempre com a demais ocupação envolvente, prevendo a circulação de peões, resolvendo ou atenuando impactos negativos da circulação rodoviária na demais vivência urbana.

- Quanto às centralidades, referiu-se que aquelas a criar de novo e a desenvolver se deveriam situar junto a áreas residenciais que não disponham de comércio e serviços básicos, para melhor distribuição do tráfego na cidade e para contrariar excessivas monofuncionalidades. Tal significa que a sua localização deveria ser planeada e não casuística e que a sua articulação com a envolvente deveria, tal como para as vias, merecer uma especial procura de qualidade ao nível do desenho urbano.
- Quanto ao verde urbano, defendeu-se que este deveria ter uma função estruturante, organizando-se em faixas ligadas entre si e atravessando a cidade contínua, constituindo pontos de encontro e separação entre as suas diversas *partes*.
- Para a construção de novos monumentos e sabendo-se que a competição entre cidades passa pela afirmação exterior (e interior) de novos símbolos de modernidade, vale a pena aproveitar a tendência pós-moderna de procura de espectacularidade e dinamizar empreendimentos nessa perspectiva. Mas a sua localização terá que ser pensada, para que estes contribuam para uma melhor estruturação e legibilidade da cidade e não para a sua maior fragmentação.

Resumindo: é necessária, numa perspectiva global mas tendo em conta a respectiva envolvente mais próxima, a qualificação das vias principais existentes e nalguns casos a criação de novas vias; é

necessária a qualificação das centralidades existentes e a criação de novas centralidades em locais previamente escolhidos; é necessário o reforço, qualificação ou criação de uma estrutura verde principal; é necessário dinamizar novos empreendimentos capazes de projectar a modernidade da cidade, também em locais previamente escolhidos. São necessárias, portanto, intervenções selectivas com vista à qualificação, explicitação ou criação dos elementos estruturantes da cidade.

Constatou-se que a cidade é constituída por diversas *partes* e que o reconhecimento de tal facto poderá ajudar à sua organização e ao seu funcionamento, desde que não se traduza em isolamento ou pretensa autonomia. Identificada e delimitada, cada *parte* deverá, no entanto, manter-se permeável e articulada com outras através de uma teia de relações.

Olhe-se para cada uma das *partes* de cidade.

Podem notar-se, em cada uma delas, insuficiências várias, que justificam intervenções específicas, pensadas uma a uma, para responder às respectivas insuficiências. Nalguns casos são necessárias intervenções de recuperação e revitalização. Noutros justificam-se demolições significativas e processos de renovação urbana. Noutros, ainda, é necessária a sua consolidação, construindo em espaços vazios e abandonados ou até promovendo pequenas áreas de expansão, para que a sua dimensão global permita equipamentos e espaços de convivialidade. Em muitas delas é necessário construir, melhorar ou renovar infraestruturas e equipamentos.

As intervenções a desenvolver poderiam subordinar-se a diversas ideias atrás expressas:

- Cada parte de cidade também deverá dispor dos seus próprios elementos estruturantes.
- Importa que cada *parte* assuma uma identidade, uma forma específica, coerente e identificável. Há que respeitar as preexistências, atenuando ocupações caóticas e promíscuas e procurando resolver insuficiências funcionais.
- Tal atitude articula-se com uma perspectiva cada vez mais alargada de defesa do património, entendida como respeito genérico pelo passado. Este alargamento do conceito deveria ser acompanhado pela sua flexibilização, procurando o compromisso entre tal respeito e a renovação indispensável para dotar o património de boas condições de habitabilidade.

- Esta atitude articula-se, ainda, com a convicção de que a maior ou menor harmonia de cada parte da cidade decorre, sobretudo, da sua identidade, coerência e unidade internas, não sendo inerente a esta ou aquela forma específica, regular ou irregular.

Nesta perspectiva, a continuidade deveria ser assumida como a regra e a ruptura adoptada com critério e comedimento, sobretudo associada a funções especiais.

Num esforço de síntese, identificaram-se cinco formas urbanas:

- *orgânica*, a dos edifícios em banda, ao longo de ruas traçado irregular;
- *clássica*, a dos edifícios em banda, ao longo de ruas de traçado regular;
- *jardim*, a dos edifícios unifuncionais soltos, envolvidos por espaço verde;
- *modernista*, a dos edifícios colectivos soltos, envolvidos por espaço público;
- *urbano-campestre*, a da dispersão periurbana, da mistura campo/cidade.

Considerou-se que a multiplicidade das formas presentes nas cidades europeias a elas se poderia referir, assumindo-as na sua pureza, combinando-as, ou recriando-as.

Considerou-se que a questão que se coloca ao planeamento não é tanto a de escolher entre elas, mas a de defender que cada *parte* deverá procurar assumir uma forma específica, capaz de lhe conferir uma identidade. As ocupações promíscuas (porque não identificáveis) deverão, então, ser evitadas.

A percepção das cinco formas de referência poderá ter utilidade na prossecução de tal objectivo.

Sem prejuízo desta constatação e defesa de uma cidade com diferentes *partes*, cada uma com a sua forma, do nosso percurso ressaltou alguma preferência pela forma clássica, a cidade das ruas e praças:

- porque a regularidade e a edificação em banda contínua facilitam o ordenamento (constituindo solução apreensível, revela-se compatível com um somatório de intervenções individuais);
- porque a clareza dos limites entre espaço privado e espaço público, englobando este todo a área necessária, mas apenas essa, torna mais fácil a sua apropriação pela população e mais barata a sua gestão/conservação;
- porque a rua e a praça, marginadas de construção, são uma boa solução para estimular as relações sociais;

No entanto, defender actualmente a rua pressupõe torná-la compatível com a presença do automóvel, sobretudo com as necessidades de estacionamento dos seus habitantes. Para tal, haverá que distinguir:

- ruas já existentes, com largura insuficiente, onde a solução poderá passar pela construção, em lotes preexistentes, de silos destinados a estacionamento dos residentes;
- ruas a construir de novo, onde nada justifica que não sejam dimensionadas para as necessidades actuais, nomeadamente para a estadia de peões, o que exige passeio largo.

Um nota para as áreas centrais da cidade, de enorme importância funcional, mas também simbólica (para os seus residentes e na representação da cidade para o exterior).

Parece haver consenso sobre a intervenção de que necessitam: especialização de actividades; reabilitação de espaços públicos e edifícios; disciplina de circulação e estacionamento, restringindo o automóvel, mas por forma a não provocar declínio económico; equilibrada mistura funcional, com manutenção ou retorno da função residencial.

Um aspecto a destacar é a necessidade de assumir a actual mistura periurbana cidade/campo como parte integrante da cidade e de encontrar, para ela, um modelo específico de ordenamento, conferindo-lhe identidade própria.

Para tal:

- Há que defender a paisagem e a integração, nela, dos edifícios; há que precisar o nível de serviços dos edifícios, procurando minimizar custos.
- Há que assumir, para as áreas agrícolas e florestais, uma função activa: poderão constituir o refúgio de uma agricultura e de uma floresta tradicionais, a que se atribua valor patrimonial; poderão desempenhar funções pedagógicas, turísticas e de lazer, complementares das outras funções urbanas.

Duas notas, ainda:

- No que respeita às densidades:

As actuais dinâmicas demográficas e as enormes áreas já afectas à construção não parecem justificar que sejam elevadas. A excepção poderá ser a de algumas intervenções pontuais, onde se procure a criação ou reforço de centralidades.

Para as áreas urbano/camprestres há que assumir densidades muito mais baixas que as tradicionalmente urbanas.

- Quanto à distribuição funcional e social:

Entre as questões mais prementes da cidade actual situam-se as do convívio e da segurança ou, se se quiser, do seu oposto, do crescente isolamento e da crescente insegurança, esta associada a fenómenos de marginalidade.

Um dos antídotos para esses problemas, muitas vezes apontado, será o da tentativa de mistura, funcional e social, contrariando dinâmicas instaladas.

Mas tal mistura é polémica, origina conflitos. Há que assumi-la e entendê-la como objectivo genérico, mas que pensá-la e concretizá-la em função de cada local, buscando equilíbrios.

De tudo o que foi dito ressalta a ideia central de que a cidade não necessita de intervenções em quantidade, mas em qualidade, que contribuam para a resolução de insuficiências existentes e de que essas são, sobretudo, as de reforço dos seus *elementos estruturantes* e de qualificação de cada uma das suas *partes*.

Para tal, revela-se indispensável uma forte intervenção pública na definição da localização e dos programas destas intervenções selectivas, o que não inibe, antes pressupõe, o desenvolvimento de todo um processo de negociações e parcerias.

De facto, um aspecto que também ressaltou de todo o nosso percurso foi o entendimento que a procura de forma urbana terá que se articular, de muito perto, com o seu processo de construção. E de que, na actualidade ainda mais do que outrora, é indispensável um modelo de ordenamento que considere e envolva os agentes construtores da cidade.

4. FORMULAÇÃO DE UM MODELO PARA A ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DA CIDADE

Recorreu-se à recolha de informação objectiva e a um olhar sobre a evolução recente de cidades médias portuguesas, assumidas como *casos de estudo*. Analisaram-se, também, os respectivos PDM's, que se verificou constituírem, actualmente, os seus principais instrumentos normativos de planeamento. Foi assim possível (ver ponto 2.3) dispor de uma visão sintética de tal realidade e dela recolher orientações.

Recorreu-se, também, a um olhar sobre a História das Cidades Europeias, procurando identificar contradições e conflitos presentes no processo histórico e no território e, sobre eles, formular possíveis sínteses. Da sua articulação (ver ponto 3.5), resultaram diversas notas e orientações.

Cruzando, agora, as duas abordagens, ser-nos-á possível formular um modelo, teórico e genérico, para a organização territorial da *cidade alargada*, face às dinâmicas actuais.

4.1 REFERÊNCIAS

Parece conveniente fixar, à partida, algumas ideias básicas para a formulação do modelo.

Tal formulação, quando aplicada a um caso concreto, terá que constituir-se como instrumento, ele próprio pressupondo e apontando estratégias e meios para a sua execução. Sendo assim, há que considerar também, desde logo, instrumentos e técnicas a utilizar, que terão aqui pequeno desenvolvimento. As questões fundiárias e financeiras serão tratadas na *Parte II* deste trabalho.

4.1.1 IDEIAS BÁSICAS

Das notas recolhidas, em toda a reflexão anterior, ressaltam **ideias básicas**:

- ? A cidade – cada *cidade alargada* – terá que ser assumida tal qual hoje ela é, com a sua real expressão territorial, com as suas continuidades, mas também com os seus fragmentos e *vazios*, com as suas periferias mais próximas, com as suas diversas formas e funções.
- ? A cidade, mesmo dispersa, não deverá ser caótica. Necessita, para tal, de uma forma global, que assuma e enquadre as suas diversas *partes* e que defina os seus *elementos estruturantes*, entendidos estes enquanto esqueleto que articula todas as *partes* e estabelece a legibilidade da *cidade alargada*.

- ? A cidade, naturalmente poliforme, não deverá contudo ser promíscua (entendendo-se promiscuidade como somatório de ocupações das quais resulta ausência de identidade). Composta por diversas *partes*, as suas diferentes formas, funções e identidades deverão distinguir-se, confrontar-se. Mas dentro de cada *parte* deverá defender-se uma forma específica, uma vivência própria, a sua coerência interna.
- ? A cidade actual não necessita de intervenções em quantidade, de grande dimensão, mas de intervenções selectivas, que contribuam para a resolução de insuficiências existentes. As intervenções necessárias são as de reforço dos *elementos estruturantes* e de qualificação de cada uma das *partes*. Em consequência, cada intervenção deveria partir de uma localização e de um programa próprios, não deveria ser apenas (nem sobretudo) casuística, o que exige uma forte iniciativa pública, uma acção de planeamento.

Estas ideias articulam -se com outras, ainda genéricas:

- a da *reconstrução da cidade sobre a cidade*, hoje muito defendida, traduzindo um esforço de aproveitamento de recursos existentes; trata-se de uma alternativa à dispersão, hoje já praticada nalguns países;
- a de um planeamento urbanístico que deverá integrar o planeamento de mobilidade, o qual deverá assumir a importância crescente do automóvel (integrando-o, ou restringindo-o, mas de forma inequívoca)
- um respeito não dogmático pelo *património*, numa perspectiva muito alargada, entendido como respeito genérico pelo passado, pelas preexistências, procurando manter, reforçar ou explicitar a forma específica de cada *parte* de cidade;
- a convicção de que a maior ou menor harmonia de cada parte decorre, sobretudo, do reconhecimento da sua identidade, coerência e unidade internas, não sendo inerente a esta ou aquela forma específica; em consequência, dentro de cada parte, a continuidade deverá ser assumida como regra e a ruptura com comedimento e justificação;
- a constatação de que boas soluções são aquelas que conseguem resistir ao tempo, para além de conjunturas e opções tipológicas; essas são a do *traçado regulador*, em que é o espaço público que estabelece a regra;
- a de que nenhuma iniciativa deverá ser encarada como função ou peça isolada, mas sim pelos seus impactos positivos ou negativos na envolvente, pela sua confluência ou afastamento relativamente ao modelo que, para cada cidade ou parte da cidade, for adoptado.

Das ideias básicas defendidas resulta a necessidade de uma explicitação daquilo que se entende por *elementos estruturantes* e também por *partes de cidade*, para que ambos possam ser convenientemente identificados.

O conceito utilizado de ***elementos estruturantes*** articula a perspectiva funcional (principais eixos de circulação, centralidades, espaços e edifícios especiais, barreiras físicas) com os elementos que Kevin Lynch considera constituir a matéria prima a partir da qual se forma a imagem da cidade (caminhos, fronteiras, bairros, nós, pontos de referência) ¹.

Tal identificação poderá organizar-se de acordo com uma classificação dimensional ², que torne o conceito mais perceptível:

Pontos: - *monumentos* e outros elementos singulares (funcionais ou simbólicos, mas bem perceptíveis);
- *nós*, de encontro entre percursos.

Linhas: - percursos viários (automóveis ou pedonais).
- *percursos verdes* (na perspectiva que defendemos para a *estrutura verde urbana principal*): faixas lineares e contínuas, constituindo ponto de encontro e separação entre *partes* de cidade.
- *barreiras* e *fronteiras*: poderão ser topográficas (uma encosta íngreme, o rio, ou o mar); poderão ser construídas (um muro, uma linha de caminho de ferro, uma via rápida); poderá ser o limite, identificável, de uma *parte* de cidade.

Conjuntos: - *centralidades* (entendidas como concentrações de terciário, com o correspondente afluxo de pessoas e o conseqüente encontro/espço de lazer);
- *bairros* (fragmentos da cidade com uma identidade própria, urbanístico/arquitectónica, vivencial e/ou funcional);
- *grandes equipamentos* (poderá ser um parque de feiras, uma área escolar, um parque verde).

De notar que poderão identificar-se elementos estruturantes às várias escalas, sendo que um mesmo elemento nem sempre terá o mesmo significado quando a escala varia.

Numa conurbação, cada uma das cidades (entendida como um todo) será um *conjunto estruturante*, o mesmo se podendo dizer de uma extenso vale agrícola. Uma via rápida entre cidades será um *percurso viário estruturante*.

À escala da *cidade alargada*, já anteriormente sublinhámos a importância das centralidades, da estrutura viária e da estrutura verde. De notar que a via rápida, que à escala da conurbação constituirá um *percurso*, entrando na cidade poderá constituir, nesta, uma *barreira*.

¹ Ver, atrás, ponto 3.2.3

² Marques, João, 1999, pp. 12 e 13

Também em cada *parte de cidade* os *percursos viários* (talvez já não os mesmos da *cidade alargada*) e as centralidades (que aqui se poderão traduzir, por exemplo, numa simples praça) continuam a revelar-se fundamentais para a respectiva estruturação interna.

Deverá entender-se ***parte de cidade*** como um fragmento urbano com uma identidade e uma vivência próprias.

Pensa-se, desde logo, num *bairro*, numa área residencial. Mas poderá ser também uma área de concentração de actividades económicas, as próprias *áreas centrais* e os *grandes equipamentos*, uma área de povoamento disperso, ou uma área de turismo e lazer. Poderá ser, afinal, qualquer uma das partes em que se poderá subdividir a nossa *cidade alargada*.

Em qualquer caso, o conceito deverá ser entendido numa perspectiva operativa. Pretende identificar-se cada *parte de cidade* para respeitar, reforçar ou estabelecer a sua identidade própria, para além de procurar resolver os respectivos problemas funcionais e contribuir para o reforço da sua vivência colectiva.

Por vezes tal identificação surge como óbvia, a *parte* tem um nome e um limite reconhecível, o *Bairro X* ou a *Zona Industrial Y*; nesses casos há apenas que os considerar e respeitar.

Outras vezes, a identificação da *parte* terá que corresponder a uma opção de planeamento, estabelecendo limites, clarificando funções e/ou optando por uma forma urbanística de referência. Defendeu-se, atrás, o reconhecimento de uma cidade pluriforme, mas que as diferentes formas deveriam ocorrer sobretudo entre *partes* e não dentro de cada uma; aqui, há que assumir uma forma dominante e combater a promiscuidade.

A percepção de que, no essencial, existem cinco formas de cidade e de que não se afigura necessário nem útil inventar mais, podendo aquelas ser utilizadas de forma pura ou em soluções mistas (mas com carácter próprio), é um bom ponto de partida para as opções a tomar no sentido do estabelecimento de uma identidade, nos casos em que, na ocupação existente, ela ainda não for reconhecível ou suficientemente afirmativa.

Pretende-se, então, que cada *parte de cidade* se assuma ou transforme em *bairro*, entendido este no mesmo sentido que lhe atribui Kevin Lynch ou a gíria corrente, um fragmento de cidade com identidade própria, morfológica, funcional e vivencial.

Poderá/deverá colocar-se ainda a questão de saber que dimensão deverá ter cada *parte de cidade*. Obviamente que, em cada caso, se deverá ter em consideração a própria realidade; mas importa, para a definição do modelo, apontar uma dimensão de referência.

Para o efeito, poderá utilizar-se o conceito de *unidade de vizinhança* formulado nos anos 20 por Clarence Perrey e muito utilizado por todos os modernistas; procurando contrariar o enfraquecimento das relações sociais entre vizinhos, defendiam uma dimensão suficiente para justificar a existência de um conjunto de equipamentos e serviços, nomeadamente escolares, numa distância percorrível a pé, e chegaram aos cerca de 5.000 habitantes³.

Também no recente Plano de Urbanização de Évora se utilizou um conceito semelhante, para o que se denominou *equipamentos de apoio à função habitacional* e que incluíam centro de convívio, centro de dia para idosos, jardim de infância, polidesportivo e pequena área de recreio e lazer, tendo-se chegado a um dimensionamento desejável de 2.000 a 3.000 habitantes⁴.

Poderemos, então, fixar uma dimensão de referência para cada *parte de cidade* entre os 2.000 e 5.000 habitantes, sem prejuízo de, em função da realidade, tal intervalo poder ser ultrapassado.

4.1.2 INSTRUMENTOS

A concepção de um modelo de organização territorial de cidade terá que ser desenvolvida pela Administração, em princípio pelo município, e terá que pressupor um conjunto de **instrumentos** para o explicitar e uma diversidade de meios para o executar⁵.

Sobre os meios há que ter em conta os da própria Administração (jurídico/administrativos, financeiros e humano/organizacionais), mas também e sobretudo os meios alheios (terrenos, capacidades e dinâmicas de investimento, capacidades técnicas).

Os instrumentos terão então que ser concebidos com o objectivo de mobilizar, condicionar e articular os meios e iniciativas dos diversos agentes, com vista à concretização de uma estratégia de desenvolvimento e do consequente modelo de ordenamento.

Como instrumentos fundamentais para o ordenamento da cidade poderão considerar-se os planos, o regime do solo e os instrumentos operativos e executórios (funditários e financeiros; jurídico/administrativos, técnicos e participativos).

³ Mumford, Lewis, 1982, pp. 541 e 542

⁴ Câmara Municipal de Évora, 2000, p. 110.

⁵ Ver *parte II - POLÍTICAS FUNDIÁRIAS E FINANCEIRAS*, especialmente ponto 2.1 *PLANOS DE ORDENAMENTO, DEMAIS REGULAMENTAÇÃO E LCENCIAMENTO MUNICIPAL*. Nele se encontrará a fundamentação para o que aqui se defende e não decorre da argumentação anterior.

A generalidade dos instrumentos e sobretudo os planos – que aqui especialmente abordamos – terão que considerar as diversas escalas, diferentes em função delas e dos agentes que, em cada caso, deverão ser envolvidos.

O pensar de uma conurbação ou de uma área metropolitana pressupõe uma teia de relações institucionais, tendentes: à definição do papel de cada cidade, num quadro de complementaridades, com vista à afirmação do conjunto perante o exterior; à adopção de um sistema de transportes e dos equipamentos colectivos de maior abrangência; à adopção de uma política agrícola/florestal/ambiental e de turismo/lazer para os espaços entre cidades.

Pensar a *cidade alargada* e cada *parte de cidade* é uma tarefa municipal (pelo menos em Portugal) e é sobre estas escalas que, aqui, incidiremos.

Mas não se deixarão de ter presente as duas escalas mais pormenorizadas (a de *uma área de intervenção integrada* e a do edifício ou pequeno conjunto de edifícios), as quais, situando-se já ao nível do projecto, terão obrigatoriamente que considerar a participação, os meios e as dinâmicas dos diversos agentes interessados.

Para pensar a *cidade alargada* será necessário um **plano de cidade** que articule uma estratégia de desenvolvimento com uma forma específica, procurando que tenha um desenho perceptível, uma identidade.

Para isso, deverá incluir:

- Identificação dos elementos estruturantes da *cidade alargada* (existentes, a consolidar ou a criar). Do seu conjunto deve resultar um *esqueleto*, perceptível e desenhado. Não basta, para tal, o risco grosseiro ou o simples zonamento. Importa que esses *elementos estruturantes* disponham de um programa e que os a construir de novo já tenham algum desenho, algum rigor, o suficiente para estabelecer a sua articulação formal e funcional com a envolvente.
- Divisão da *cidade alargada* em *partes de cidade*. De notar que não se trata de dividir o território em *zonas*, mas em *partes*, elas próprias podendo conter algumas zonas, se se entender usar essa técnica. Serão então estabelecidos, para cada *parte de cidade*, os seus limites e o seu programa de gestão corrente, reabilitação, renovação ou construção, conforme o recomendem a respectiva análise. Tal poderá traduzir-se em recomendação e programa de elaboração de *plano de parte de cidade*, ou de *projecto urbano* para uma determinada área, onde se justifique uma *intervenção integrada*. Ou poderá limitar-se a um simples regulamento, para resposta a pretensões e iniciativas pontuais. Um plano de respostas diferentes para diferentes realidades, mais pormenorizado para umas do que para outras, estabelecendo as regras ou remetendo para plano de mais pormenor.

Para além destes elementos, o *plano de cidade* deverá também incluir uma estratégia para a sua própria execução, englobando:

- Uma política fundiária e uma política de financiamento da infraestrutura pública, aspectos que serão desenvolvidos na *parte II* deste trabalho.
- Uma atitude estratégica que deverá distinguir, entre as várias propostas do plano, intervenções importantes e prioritárias doutras relativamente desejáveis, doutras, ainda, apenas admissíveis a prazo. Trata-se, afinal, de distinguir o essencial do secundário, atitude que deverá nortear toda a intervenção municipal: tomando a iniciativa relativamente ao primeiro grupo de intervenções e para tal mobilizando meios e dinamizando agentes, substituindo-os se tal for necessário; acompanhando e apoiando iniciativas alheias, em princípio privadas, incluídas no segundo grupo; não facilitando iniciativas que eventualmente ocorram, no terceiro.

As intervenções estratégicas e prioritárias corresponderão, necessariamente, à consolidação ou criação dos *elementos estruturantes da cidade alargada*; a projectos decorrentes da estratégia de desenvolvimento; à resolução de carências e problemas sociais mais gritantes. O maior ou menor desenvolvimento/pormenorização do plano deverá articular-se com este estabelecimento de prioridades.

Um *plano de parte de cidade*, deverá, à sua escala, adoptar uma atitude e uma metodologia semelhantes:

- Antes de mais, deverá procurar reconhecer ou estabelecer a identidade da *parte*. Para tal, terá que atribuir-lhe uma função e uma forma, podendo utilizar, para tal, a panóplia teórica de referência a que se chegou.
Não bastarão parâmetros urbanísticos quantitativos, índices abstractos, mas também elementos de traçado e normas morfológicas, suficientes para que a forma fique estabelecida.
- Destes elementos de traçado deverão ressaltar os *elementos estruturantes* da área, os quais deverão merecer desenvolvimento maior, desenho e funções mais explícitos. De recordar que, para além dos seus limites, serão *elementos estruturantes* os percursos viários, as centralidades e os monumentos, existentes ou a criar no seu interior, e que à sua escala se revelem importantes.
- Deverá, além disso, especificar detalhes de política de solos, política financeira, intervenções estratégicas e prioritárias, *projectos urbanos* a elaborar e, também já, agentes a envolver.

Os **projectos urbanos**, correspondentes à escala que atrás se identificou como *área de intervenção integrada*, deverão já ser encarados como projectos de execução, só se justificando a sua elaboração perante agentes, programa e meios bem concretos.

O mesmo, por maioria de razão, se poderá dizer para os **projectos arquitectónicos**, estes relativos à escala do edifício ou pequeno conjunto de edifícios.

Para a elaboração dos *planos de cidade* e *planos de parte de cidade* deverão ser utilizados, com critério, diferentes **técnicas** urbanísticas, conhecidas ou a inventar, normativas e projectuais. Defendendo-se planos de diferentes resposta e pormenorização, em função das diferentes realidades (*de regulação variável*, como defende Nuno Portas), deverá então utilizar-se, para cada local e circunstância, a técnica que for mais eficaz, face aos objectivos pretendidos. Indicando algumas, de forma resumida:

- *Programa genérico*, orientador. Se utilizado isoladamente constituirá uma atitude de mínima regulamentação/máxima flexibilidade. Mas poderá ser utilizado concomitantemente com outras técnicas.
- *Traçado regulador*, definidor do espaço público e da relação que com ele deverá estabelecer o edificado. Trata-se da técnica geralmente utilizada na *cidade clássica*. Não é impossível utilizá-la, também, noutras formas de cidade, embora os resultados possam ser mais duvidosos.
- *Parâmetros quantitativos*, associados a zonamento. Defende-se, noutro local, a vantagem de fixar o quanto construir em cada propriedade. O *índice de utilização* (quociente entre a *área bruta de construção* admitida e a área da propriedade) afigura-se o melhor parâmetro para o efeito, porque define o impacto volumétrico e também o benefício do proprietário; poderá ser complementado com um quadro de usos preferenciais. Apresenta especial utilidade nas áreas de expansão urbana.
- *Indicadores morfológicos e tipológicos*, também associados a zonamento. Poderão ser elementares: dimensão dos lotes, alinhamentos, afastamentos, número de pisos, tipologia dos edifícios, largura dos arruamentos. Ou poderão ser mais elaborados, articulando espaço público com edificado, formas com funções, novas iniciativas com preexistências. Afiguram-se especialmente adequados não só para áreas consolidadas mas também para a *idade campestre* e áreas de baixa densidade em geral.
- *Soluções-tipo*, através de programa e descrição, ou já desenhadas. Poderão ser da maior importância se responderem aos problemas-tipo detectados em cada local.
- *Aproximação a projecto de execução*. As propostas mais condicionadas pela edificação preexistente ou pela topografia, necessitam de ser testadas e validadas, obrigando a uma aproximação a um projecto de execução (estudo prévio, por exemplo). Tal necessidade ganha especial acuidade na definição dos

elementos estruturantes, por exemplo no traçado de um novo eixo viário. Além disso, a elaboração de uma plano corresponde, muitas vezes, a uma fase muito intensa de articulação com diversos agentes e de lançamento de projectos concretos, devendo tal dinâmica ser aproveitada.

4.2 MODELO DE *CIDADE ALARGADA*

Munidos destas ideias básicas e do conhecimento destes instrumentos, começemos então a formular um modelo para a organização territorial da cidade actual.

Defendeu-se a ideia de que há que assumir cada cidade tal qual ela é, com a sua real expressão territorial, na qual se incluem as suas periferias mais próximas. Definir-lhe um limite, no caso de uma cidade dispersa, corresponde a uma acto voluntário, neste caso de planeamento; conterà alguma discricionariedade. Valerá a pena fazê-lo?

Em princípio, sim. O aumento da acessibilidade permite uma dispersão crescente, distâncias cada vez maiores. Aceitar a cidade existente é apenas uma atitude pragmática, não deverá significar permissividade perante a dispersão. Um limite e a imposição de fortes restrições à construção, para além dele, é uma atitude necessária.

Centremo-nos então na nossa *cidade alargada*. Lembremo-nos que apenas vale a pena propor acrescentos e correcções ao existente. Procuremos encontrar nela uma forma global, os seus *elementos estruturantes*, cada uma das suas *partes*. Tudo o que, nesta busca à escala global, conseguirmos encontrar, deverá ser mantido, melhor explicitado, especialmente qualificado. A falta de forma, a ausência de estrutura, a difícil identificação das *partes*, constituirão problemas que deveremos anotar e haveremos de resolver.

Lembremo-nos que há que aceitar a fragmentação, quando ela existe, mas que há que encontrar ou estabelecer um esqueleto que a articule, uma estrutura que a torne legível. Lembremo-nos também que a cidade poliforme, das diferentes escolhas, não deverá significar promiscuidade. Pretende-se uma cidade composta por várias partes, diferentes entre si, mas cada uma com uma identidade.

Na nossa busca encontraremos, talvez, num esforço de síntese, entre as muitas diferenças encontradas, três **realidades distintas**, cada uma com diversas *partes e formas*.

- *Cidade Contínua:*

Corresponde à *cidade antiga*, contínua e compacta, agora com as diversas expansões que lhe foram sendo contíguas. Esta contiguidade e continuidade, do edificado e das diversas funções urbanas, é exactamente o que a poderá caracterizar e ajudar a identificar.

- *Cidade Viária:*

As rodovias de tráfego rápido, às quais os edifícios não acedem directamente, são hoje uma realidade nas nossas cidades e, quer delas se goste ou não, são por vezes uma necessidade. São *elementos estruturantes* da cidade, por vezes *eixos viários*, muitas vezes *barreiras*, frequentemente as duas coisas em simultâneo.

Penduram-se nelas, de forma mais ou menos directa, funções diversas, de que se destacam grandes equipamentos e grandes superfícies comerciais, áreas industriais. Estas vias, com esses fragmentos de cidade que lhe são laterais, constituirão a nossa *cidade viária*.

- *Cidade Campestre:*

Integra as áreas atrás identificadas como urbano-campestres e que considerámos como mistura cidade/campo, sendo por vezes denominada de rururbana. Dominantemente não edificada, com propriedades agrícolas, florestais, ou simplesmente expectantes, nela poderá ocorrer construção linear (ao longo das vias), construção dispersa, núcleos residenciais, núcleos de actividades.

Definir os seus limites corresponderá a um acto de planeamento, por vezes algo descritivo.

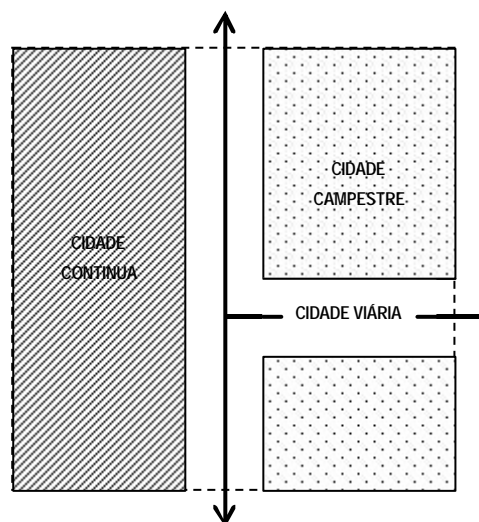


Figura 27: A cidade alargada (esquema de autor)

A identificação destas três realidades (chamemo-lhe assim, uma vez que o vocábulo *forma* já foi utilizado com diferente significado), se forem aceites, acentuadas e delimitadas, por vezes simples retrato da realidade, outras vezes já esforço de explicitação, poderão ajudar-nos ao surgimento de uma forma global, sobretudo se também as articularmos com os diversos *elementos* estruturantes, procurados à escala da *cidade alargada*.

Explicitam-se, então, ***elementos estruturantes*** a considerar:

- *Percursos viários principais e respectivos nós*

Consideram-se, aqui, as rodovias da *cidade viária*, normalmente grandes colectoras de tráfego automóvel. Mas há que considerar, também, as principais vias de circulação *da cidade continua*, sobretudo aquelas em que se articulam tráfego automóvel e pedonal, diversas funções e actividades, espaços de vivência urbana. A *cidade campestre* é igualmente estruturada pelas vias que a atravessam, normalmente antigas estradas que agora apresentam, muitas vezes, diversa ocupação lateral.

Os nós destes percursos representam, muitas vezes, na *cidade continua* e na *cidade campestre*, importantes locais de encontro e referência, por vezes coincidindo com pequenas *centralidades*. Na *cidade viária* são apenas referências para uma circulação automóvel, local de eventual mudança de direcção.

- *Percurso Verdes*

Correspondem, antes de mais, a contínuos de verde (urbano, agrícola, florestal, áreas simplesmente não edificadas), que poderão constituir corredores ecológicos, penetrando e estruturando a cidade.

Mas pretende-se que constituam, também, percursos para as pessoas, espaços de separação mas também de encontro.

Deverão ter forma e função diferentes, na *Cidade Continua* e na *Cidade Campestre*. A isso se voltará.

- *Centralidades*

Trata-se aqui de identificar os espaços de concentração de terciário, com significado ao nível da *cidade global*. Englobam o *centro tradicional*, novos centros emergentes, grandes superfícies comerciais. Podem e devem articular-se com equipamentos ou com *monumentos*.

- *Monumentos*

Não necessariamente os que detêm uma classificação oficial, mas aqueles que, classificados ou não, constituem uma referência à escala da *cidade global*. Poderão ser volumes edificados ou elementos naturais ou naturalizados, por exemplo a catedral, por exemplo o lago.

- *Fronteiras*

Existem de vários tipos e são, no nosso modelo, da maior importância. Não valerá a pena justificar quanto importante, para a organização e legibilidade da cidade, será a existência de um rio ou a presença do mar. Fronteiras são, também, ou pretende-se que o sejam, os limites de cada *parte de cidade*.

Uma questão importante é a de saber que tratamento, que ocupação, que formas e funções deverão ter esses **espaços de fronteira** entre duas *partes* de cidade. Pretendendo reforçar-se a identidade de cada parte, e fazendo parte de tal objectivo que ela, olhada de fora, possa ser identificada, facilmente se concluirá que será vantajoso a ocorrência, nessas fronteiras, de uma ruptura, morfológica ou funcional, mas que seja perceptível. A solução mais fácil será a interrupção da construção, através de uma presença verde. Mas poderá traduzir-se, apenas, em duas morfologias que assumidamente se confrontam. De qualquer forma, há que recordar que tal fronteira constitui também cidade, pelo que deverá ser rejeitada a solução de cada *parte* apenas lhe *virar as costas*. Deverão constituir confronto, separação, mas também espaço de encontro.

De notar, ainda, que os próprios limites da *cidade alargada* constituem também uma *fronteira*, que assume a maior importância relativamente ao exterior naqueles pontos em que se entra na cidade. Trata-se de identificar e qualificar o local onde se poderá dizer: *Cheguei às Portas da Cidade*.

Também as **centralidades** merecem uma cuidada reflexão.

O centro ou centros tradicionais, que nas cidades europeias ainda representam, quase sempre, as suas principais referências simbólicas e funcionais, deverão ser defendidos e qualificados através de: especialização de actividades; qualificação urbanística de edifícios e espaços públicos; disciplina de circulação e estacionamento, articulando restrições com máxima racionalização de capacidades; mistura funcional, com retorno ou permanência da função habitacional.

Também as outras centralidades, perceptíveis à escala da *cidade global*, deverão ter um processo de qualificação, função das deficiências detectadas. Uma nota para as grandes superfícies comerciais já existentes: deverá verificar-se da utilidade, ou não, do reforço de uma centralidade no respectivo local; em caso afirmativo, deverá ser contrariada a sua habitual expressão isolacionista e concentracionária, procurando a sua articulação com a envolvente, encarando-a numa perspectiva dinamizadora de novas ocupações centrais, terciário/multifuncionais, ou de grandes espaços de lazer.

A localização de eventuais novas centralidades deverá ser cuidadosa, previamente escolhida, não casuística. Constituem, afinal, grandes oportunidades de estruturação da cidade. Em termos genéricos, poder-se-á pensar que a boa localização será aquela que conseguir articular contiguidade a uma zona monofuncional (polarizando-a, criando-lhe os serviços de que necessita) com uma boa acessibilidade. Assim sendo, os

interfaces entre *cidade contínua* e *cidade viária*, com fácil acesso às respectivas vias de tráfego rápido, poderão ser uma boa solução. De notar que o objectivo da sua adequada articulação com a envolvente deverá merecer um desenho cuidado, um *projecto urbano* para *área de intervenção integrada*. A acontecer a instalação de uma nova grande superfície comercial, por maioria de razão exigirá uma intervenção deste tipo, impondo-lhe uma forma diferente das mais habituais e suficientemente aberta ao exterior (ver, a propósito, Figura 24).

Para além de grandes centralidades, perceptíveis à escala da *cidade global*, deverão também ocorrer outras de menor hierarquia (dimensão, especialização), apenas importantes à escala da *parte* ou *partes* da cidade. Também nestas será de exigir a sua cuidada articulação com a envolvente.

4.2.1 CIDADE CONTÍNUA

Detalhem-se, então, alguns aspectos a considerar na *cidade contínua*. Deverá constituir um contínuo de funções urbanas (residenciais, terciário, indústria, equipamentos, zonas verdes urbanas), já existentes ou perspectivadas. Adicione-se-lhe a prevalência do transporte público. Teremos caracterizada a *cidade contínua* que defendemos.

Será constituída por diversas *partes*, cada uma com a sua **forma**, que poderá ser *orgânica*, *clássica*, *jardim*, *modernista*, ou algo híbrido entre elas; pretende-se que cada uma tenha identidade própria e coerência interna.

Considera-se de privilegiar, quando possível, a solução de ruas de fachadas contínuas e praças (*cidade clássica*), por se reconhecer ser essa a forma que melhor estimula as relações de vizinhança, o encontro, o sentido do colectivo. Mas tal preferência não deverá fazer esquecer que o essencial é respeitar a identidade de cada parte.

O objectivo de estimular as relações sociais e de combater a insegurança e a marginalidade conduz-nos, para além da preferência por ruas de fachadas contínuas, à defesa de alguma **mistura funcional**, traduzida numa presença habitacional em zonas terciárias e até industriais e pela presença de actividades diversas em zonas residenciais, preferencialmente localizadas no rés-do-chão. Tal solução, de mistura funcional, era comum nas cidades orgânica e clássica. Não sendo habitual nas formas *modernistas*, deverá aí ser especialmente defendida, exactamente para quebrar o anonimato nelas muitas vezes existente. O que se

defende deverá ter expressão nos planos, seja através de uma admissibilidade genérica, seja através de exigências regulamentares (para empreendimentos de maior dimensão, ou para determinadas localizações).

Esta mistura funcional, entendida como objectivo genérico, deverá ser pensada em função de cada local, privilegiando a animação daquelas áreas que poderão constituir *centralidades*, às diversas escalas da cidade.

Considerou-se que, para além da continuidade, a *cidade contínua* se deveria caracterizar pela prevalência do **transporte público** ou, para ser mais preciso, pela não prevalência do automóvel individual.

Não se trata de uma constatação, mas de uma opção de planeamento e decorre do facto, evidente, de o espaço disponível em muitas *partes* da cidade existente não comportar o automóvel. Não se pretende subalternizar a sua importância, pensa-se mesmo que nada justifica que em novas urbanizações, ou havendo espaço suficiente, a sua existência não seja encarada e bem resolvida. Mas, para muitas partes da *cidade antiga*, não há outra solução que não seja a da restrição ao automóvel individual e a da aposta no transporte público. Ou melhor, há outra, a das grandes demolições, mas essa, além de indefensável perante o actual conceito de *património*, também financeiramente é bem menos realizável.

A maior parte das actuais vias principais da *cidade contínua* pouco mais comportam que os peões, o transporte público e os automóveis individuais dos residentes. A grande excepção são as grandes avenidas, os grandes *boulevards*, traçados na linha do Barroco, e que ainda hoje revelam grande capacidade de escoamento de tráfego e razoável compatibilidade com a presença pedonal. Constituem ensinamento que não deverá ser desprezado, que deverá continuar a ser utilizado nas vias que for possível abrir ou alargar na *cidade contínua*. O seu desenho deveria merecer o maior cuidado, estabelecendo a articulação com a envolvente, incorporando a técnica do *traçado regulador*.

A questão automóvel é hoje, sem dúvida, primordial. Pretende-se que as pessoas gostem de viver na *cidade contínua*, que nela permaneçam. Para o conseguir, há que não esquecer que o automóvel faz hoje parte das suas vidas, sendo portanto indispensável a existência de **estacionamento** próximo da residência. Mas tirar o automóvel da rua deverá constituir um dos principais objectivos da valorização de muitas áreas consolidadas da cidade, não tanto porque a presença do automóvel seja desagradável, mas porque ele ocupa muita área, que falta para as outras funções, sobretudo pedonais. O problema é de saber como fazê-lo.

Nas novas urbanizações ou áreas com espaço suficiente, afigura-se fácil. Basta impor, regulamentarmente, a cada fogo ou unidade de ocupação, o estacionamento correspondente e mais uma percentagem de oferta pública, assegurando também a função pedonal.

Na *cidade orgânica*, em que o carro surge sempre como um elemento insólito e indesejável, a solução será um estacionamento colectivo enterrado, no local vizinho que exigir menos e mais aceitáveis demolições. Destinando-se a moradores, dificilmente ocorrerá sem ser através da iniciativa pública.

Na *cidade clássica*, normalmente com ruas um pouco mais largas e dimensão de lotes também maiores, tem-se assistido, por vezes, à exigência municipal de construção de estacionamento em cada lote, quase sempre em cave, aquando pedido de reconstrução. Parece uma má solução, porque lenta e casuística e porque, com edifícios de frente relativamente estreita (7 ou 8 m, por exemplo), exigir o estacionamento implica a criação de um novo vão e traduzir-se-á numa descaracterização urbanístico/arquitectónica de toda a rua. Uma solução possível (ainda não testada), seria a transformação de alguns edifícios (mais degradados, menos interessantes, vazios) em silos de estacionamento destinados a residentes. De notar que os actuais meios mecânicos permitem, do ponto de vista tecnológico, tal solução. Com uma nova função, poderão assumir uma nova forma, possivelmente de ruptura; sendo pontuais, poderão não prejudicar a coerência do conjunto e seguramente que a ajudarão a qualificar, pelo espaço público que irão libertar para os peões. Exigirão, obviamente, *projecto arquitectónico* e terão que ser dinamizados (não necessariamente financiados) pelo município.

Cada uma das *partes de cidade continua* necessita de uma **densidade** *q.b.*, nem de mais nem de menos. Muito baixa, constituirá desaproveitamento do solo e infraestruturas e insuficiente convívio social. Excessiva, traduzir-se-á em insuficiente **espaço público**, problemas de iluminação e ventilação. Não considerando os espaços que noutro local designamos *infraestrutura geral* (equipamentos, grandes zonas verdes, vias sem construção adjacente), poder-se-ão considerar adequados *índices de utilização* entre 0,4 e 1,0.

Valerá a pena confrontar cada *parte de cidade* com esse intervalo, perspectivando intervenções de densificação, de manutenção, ou de eventual necessidade de demolição. Obviamente que a densidade não poderá ser mais do que uma primeira referência para os programas a estabelecer, os quais terão que partir de uma análise, mais pormenorizada, de problemas concretos detectados no espaço público e nas condições de habitabilidade dos edifícios.

Nas *partes orgânicas* (as mais antigas, quase sempre classificadas, hoje, como *centro histórico*), onde subsistem, muitas vezes, problemas de salubridade e falta de espaço (que outrora justificaram demolições maciças), dificilmente se poderá perspectivar a sua reabilitação a longo prazo, reconvertendo-as às actuais necessidades do Homem, sem o recurso a algumas demolições selectivas. Para tal, o conceito de património terá que acentuar o compromisso entre respeito pelo passado e renovação indispensável à sua utilização. É necessário, para tal compromisso, distinguir o valor relativo de cada rua e de cada edifício, mas não regressando ao conceito de monumento singular; é o conjunto que deverá ser respeitado e valorizado.

Nas *partes modernistas* mais desqualificadas, por vezes quase desabitadas ou ocupadas por grupos sociais marginalizados (situação menos vulgar em Portugal que noutros países europeus) serão, talvez, necessárias demolições selectivas, com requalificação dos restantes edifícios. O espaço público exigirá uma atenção especial, que poderá questionar o paradigma correspondente a esta forma de cidade, e encarar a hipótese da sua privatização parcelar. Poderá, para tal, formular-se um novo paradigma: o de que todo o espaço público deverá ter uma função (para o peão e/ou para o automóvel), uma vivência previsível, nunca constituindo um *resto* entre edifícios. Será, então, desejável privatizar esses *restos*, quando existam, distinguindo-os do que se deverá manter como espaço público, clarificando e qualificando este, eventualmente marginando-o com algumas funções privadas ou colectivas de acesso público (por exemplo um comércio, ou um posto de correio).

Noutros casos acontece o contrário: subaproveitamento, terrenos e edifícios expectantes, densidades muito baixas, promiscuidades funcionais e tipológicas, ausência de uma forma explicita. Para estas *partes* há que estabelecer-lhes uma identidade e um traçado regulador, promover ocupação, o seu efectivo aproveitamento.

De referir, ainda, no âmbito da *cidade contínua*, a importância que nela poderão assumir os ***percursos verdes***. Tal como os defendemos, inserem-se no conceito de *continuum naturale* e deverão assumir funções assumidamente urbanas, contribuindo para o conforto ambiental e para o enriquecimento e diversificação da paisagem urbana, mas também constituindo percurso (sobretudo pedonal e de bicicletas) e espaço de recreio e lazer.

Será preferível que não integrem nenhuma das *partes de cidade*, constituindo antes faixas de separação e de encontro entre elas, assim ajudando à estruturação e legibilidade da *cidade global*. Para que de facto estructurem e para que não se tornem espaços marginais e inseguros, importa que tenham visibilidade, presença constante de pessoas e que se articulem com outras funções. Decorre daqui a ideia de que estes *percursos verdes* deverão, tanto quanto possível, ser constituídos por faixas lineares e relativamente estreitas (da ordem da centena de metros) e também de que deverão ser marginados por outras funções, nomeadamente por edifícios terciários ou habitacionais, evitando a segregação funcional e a consequente insegurança.

Tal modelo terá, obviamente, que ser confrontado com cada cidade real. Nalguns casos, poderá convidar-nos a repensar um parque existente, promovendo nele alguma ocupação doutro tipo. Noutros casos, levar-nos-á à necessidade de tornar públicas (adquirir) algumas zonas não edificadas e actualmente privadas, ou até a justificar demolições ainda significativas. Trata-se de afirmar a necessidade da presença verde na *cidade contínua*, mas de lhe conferir importância, visibilidade, fruição.

4.2.2 CIDADE VIÁRIA

Procure-se, agora, explicitar o que defendemos para a *cidade viária*.

Identificámo-la como integrando rodovias urbanas de tráfego rápido, às quais os edifícios não acedem directamente, e as correspondentes faixas, de maior ou menor largura, que de alguma forma lhe são marginais. Juntemos-lhe a defesa de uma forma predominantemente modernista, *Carta de Atenas, cidade radiosa, cidade futurista*. Teremos caracterizada a nossa *cidade viária*.

Assume-se, aqui, a existência e a necessidade, pelo menos em cidades de maior dimensão, de **vias** deste tipo, destinadas aos automóveis e não aos peões, sem relações laterais frequentes, com nós desnivelados ou grandes rotundas. Mesmo assim, e ao contrário do que muitas vezes acontece, haveria que articulá-las cuidadosamente com a envolvente, numa busca de enquadramento urbanístico/paisagístico, procurando atenuar impactos sonoros e poluentes, procurando soluções funcionais de atravessamento, que se desejariam frequentes e desniveladas, com os peões a disporem de percursos fáceis e naturais. Atenuar-se-iam, assim, os seus inevitáveis efeitos de *barreira*.

Os nós, que correspondem a locais de referência e mudança de direcção automóvel, deveriam ser pensados exactamente para eles, evitando confusão e promiscuidade, legibilidade circulatória, enquadramento sereno, paisagístico e não edificado nem publicitário.

Quanto à **forma**, já quase tudo está dito: a da Carta de Atenas na sua versão genuína, não nas soluções abastardadas que vieram a acontecer. O verde deveria constituir o pano de fundo, com realce para as faixas de ligação entre os *percursos verdes* da *cidade continua* e as áreas agrícolas e florestais da *cidade campestre*, garantindo o tal *continuum naturale*. Por entre o verde, ocupação diversa, com escala suficiente para, uma a uma, serem perceptíveis: grandes edifícios ou conjuntos de blocos. As *partes da cidade* poderão aqui, ter limites mais imprecisos; mas não deverão ocorrer intervenções diminutas, pensadas à escala do edifício ou do pequeno conjunto; deverão ocorrer à escala da *área de intervenção integrada*, exigindo *projecto urbano*.

Trata-se, afinal, de reconhecer que as formas mais tradicionais da cidade, a sua intimidade e relativo enclausuramento, dificilmente se compatibilizam com a brutalidade das vias de tráfego rápido e que, ao contrário, a cidade futurista, concebida para o efeito, com empreendimentos de suficiente dimensão e/ou altura, é a que se revela mais capaz de com elas se confrontar e dialogar.

Abordem-se, por último, os programas desejáveis de **ocupação** desta *cidade viária*.

Desde logo, interfaces entre o transporte individual e o transporte colectivo, cuja prevalência se defende na *cidade continua*, convidando quem nela quer entrar a mudar de transporte.

Poderão ocorrer áreas dominantemente residenciais, preferencialmente com a forma *modernista*, mas sobretudo equipamentos e áreas de actividades consumidoras de muito espaço, que exijam também grande acessibilidade. Poderão ser grandes áreas escolares e/ou desportivas, um complexo associado a uma grande superfície comercial, uma zona industrial, um espaço de feiras.

Algumas destas ocupações poderão constituir interfaces entre esta cidade e a *continua*, ou a *campestre*. Deverão sê-lo, sobretudo, quando os programas a instalar possam constituir *centralidades* das áreas que lhes sejam contíguas e delas necessitem (já se deu o exemplo, neste sentido, duma possível solução para instalação de uma grande superfície comercial).

Poderá interpretar-se, do modelo defendido, algum distanciamento da realidade. Não é essa, de forma nenhuma, a intenção. Tais vias e tais ocupações existem, muitas vezes, nas cidades reais. Trata-se apenas de procurar interpretar o existente, explicitando-o e corrigindo-o na medida do possível e, para tal, o modelo poderá ter utilidade.

4.2.3 CIDADE CAMPESTRE

Pensemos agora na *cidade campestre*, que ao nível da sua expressão territorial se revela como uma mistura cidade/campo, mas que se entendeu considerar como parte integrante da *cidade alargada*.

Começemos por identificar os elementos que a compõem: áreas agrícola/florestais, muito pouco edificadas, que ocupam a maior parte da área considerada; eixos urbanizados ou semiurbanizados, dispondo de infraestruturas variáveis e com uma ocupação lateral mais ou menos densa; áreas de construção dispersa, também de densidade variável; núcleos edificados, residenciais ou de outras actividades, com diversas formas e dimensões.

A delimitação destas diversas ocupações nem sempre será evidente, surgirão provavelmente áreas de dúvida/fronreira, ocupação promíscua, que afectarão a legibilidade do território. Mas valerá a pena um esforço de síntese, será a partir de uma primeira explicitação da realidade que se terá que intervir. Também esta *cidade campestre* deverá procurar uma ordem, uma racionalidade.

A solução básica passa por encarar estas **áreas agrícolas e florestais** e a generalidade das áreas não edificadas de uma *cidade campestre* com um olhar diferente do habitual.

Sendo que, face à dispersão, ocupam superfícies enormes, nem todas (ou muito poucas) deverão vir a ser afectas à construção, uma vez que as actuais dinâmicas demográficas de crescimento das cidades não o exigem nem o recomendam.

Trata-se de quebrar a sua expectativa de *renda fundiária*, assumindo-as claramente como *non aedificandi*, fazendo-o com durabilidade e por forma a que os proprietários acreditem que se trata de uma opção de longo prazo; só assim se disponibilizarão para tentar tirar delas outro tipo de rendimento.

Mas estas propriedades não podem ser encaradas como áreas rurais iguais às outras. Localizam-se na cidade, havendo que pensar a sua utilização por forma a melhor a servirem.

Antigamente, poderiam produzir os frescos que abasteciam a cidade. Ainda o poderão fazer, em parte, mas os frescos já vêm de longe e tal função não esgota as suas potencialidades: ambientais, educacionais, turísticas e de lazer, complemento de outras funções urbanas.

Os altos níveis de industrialização da agricultura estão a condenar as velhas estruturas agrícolas: ritmos de produção que já não correspondem aos ritmos climáticos, desaparecimento de toda uma flora associada ao cultivo tradicional, a fábrica e o armazém a substituírem a casa de campo. O desaparecimento das estruturas tradicionais põe em causa a imagem romântica do campo, criando condições para que possam ser valorizadas, não só numa perspectiva ambiental, mas também como testemunho do passado. Sendo essa imagem romântica e esta valorização um produto da civilização urbana, a *cidade campestre* surge como o melhor local de refúgio dos antigos assentamentos rurais, podendo desempenhar, também neste aspecto, uma reserva de história e de cultura.

Não se trata, pois, e apenas, de criar parques urbanos ou jardins botânicos. Trata-se de encarar estruturas agrícolas e florestais numa perspectiva de património, com o seu valor simbólico, pedagógico e ambiental, mas também económico, enquanto oferta de lazer e de turismo. Poderão imaginar-se contactos das escolas com os ciclos de vida dos nossos produtos alimentares, vegetais e animais domésticos. Poderão organizar-se fins-de-semana de *trabalho no campo*, associados a uma gastronomia tradicional. Poderá desenvolver-se um nicho de mercado de *agricultura biológica*. Poderão criar-se *hortas urbanas*. Poderão albergar equipamentos desportivos. A exploração florestal poderá ser pensada em articulação com a oferta de espaços para piqueniques e correspondente equipamento de apoio. Poderá, genericamente, desenvolver-se todo um *turismo rural* de proximidade aos centros urbanos.

Volta-se à ideia de que tal oferta só poderá ocorrer se tais áreas tiverem limites estáveis (cuja definição deverá considerar preexistências, aptidão do solo, valores ecológicos e ambientais), convencendo os proprietários de que não as poderão vir a afectar à construção.

Justificar-se-ia, também, a criação de subsídios especiais para estes projectos. As áreas abrangidas, por grandes que sejam, serão insignificantes face à dimensão das explorações agrícolas hoje subsidiadas. É de notar que as suas funções ambiental, pedagógica e de lazer justificariam, do ponto de vista do interesse público, estes subsídios.

Esta oferta seria uma alternativa, bem mais barata, à procura galopante de habitação de uso sazonal.

Encarem-se, agora, as vias que atravessam a cidade campestre, muitas delas constituindo **eixos urbanizados e semiurbanizados**, com uma ocupação lateral mais ou menos densa.

Aqui, como na generalidade do território, as vias revelam-se os grandes motores da ocupação. Construir ao longo das vias corresponde a um aproveitamento dos recursos, positivo até ao ponto em que, excessivo, origina disfuncionalidade.

Trata-se, assim, de fixar um limite à ocupação, correlacionado com o nível de serviço que existir ou se perspectivar em cada eixo e também da função que este desempenhar.

As vias de atravessamento necessitam de um maior perfil transversal e/ou de menor ocupação lateral do que aquelas que desempenham uma função apenas local. Tal ocupação deverá também ser estabelecida em função das infraestruturas que existirem ou forem previstas: apenas electricidade e telefone; também rede de água; ou ainda rede de esgotos domésticos?

Valerá a pena olhar para a globalidade da *cidade campestre* e ponderar a utilidade ou não de criar novas vias, nesses casos necessariamente com funções de atravessamento. Poderá verificar-se que quase todas as existentes se dirigiam à *cidade antiga*, havendo poucas ligações entre elas. Nesse caso, valerá a pena facilitar ligações e complementariedades entre as várias partes da *cidade campestre*, estabelecendo uma malha viária, de grande dimensão (por comparação à da cidade tradicional), que irá estruturar aquele espaço.

Há que ter em conta que as deslocações na *cidade campestre* terão que assentar, sobretudo, no transporte individual. De qualquer forma, tais vias não deverão apresentar perfis muito largos, possibilitadores de um tráfego rápido; deixemos tal função para a *cidade viária*.

Numa perspectiva morfo-tipológica, a ocupação ao longo destas vias não deverá referenciar-se à cidade tradicional, *clássica*, de fachadas contínuas, desde logo porque é de facto uma ocupação diferente que, para

ser coerente, deverá assumir e preservar a tal mistura cidade/campo. Defende-se, pois, uma uniformidade tipológica de pequenos edifícios de um ou dois pisos, soltos entre si e bem inseridos na paisagem, respeitando a topografia e com presença verde nos quintais privados.

Nestes casos, e para o efeito, as técnicas regulamentares mais adequadas serão *indicadores morfológicos e tipológicos*. A serem usados *parâmetros quantitativos*, então deverão ser aplicados apenas a uma faixa paralela à via. De qualquer forma, as densidades deverão ser baixas.

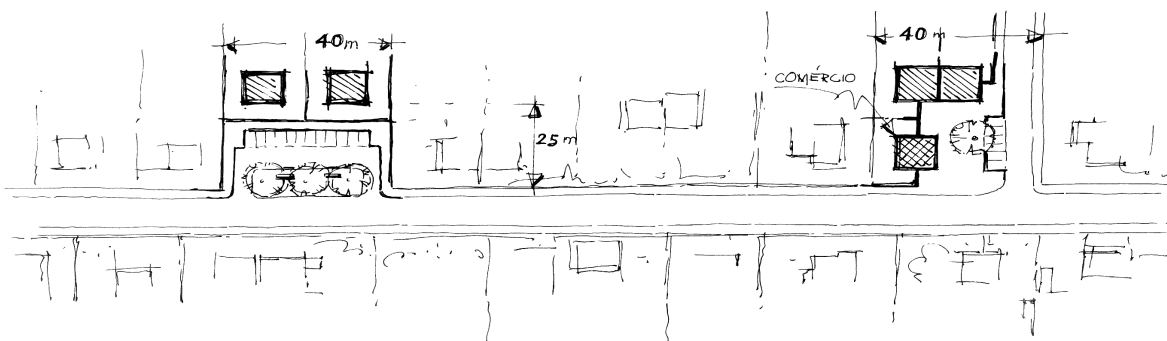
A aplicação do que se defende a algumas das vias existentes já não será possível, por nelas já ter ocorrido uma ocupação lateral excessiva, promiscuidades tipológicas. Nesses casos, talvez se justifique um *projecto urbano*, incidindo sob o espaço público e regulando futuras ocupações e transformações. Mas também se poderão adoptar *indicadores morfológicos* relacionais de espaço público e edifícios, ou até *soluções-tipo*, descritivas ou desenhadas, para os problemas detectados⁶.

Poderão/deverão ocorrer, na *cidade campesina*, **pequenos aglomerados urbanos** no sentido tradicional. Pensamos sobretudo em antigas aldeias ou ocupações recentes, predominantemente residenciais, mas também poderão ocorrer núcleos de actividades.

Sobre a forma desses aglomerados não há muito a acrescentar, apenas que será útil que tenham um limite claro e que deverão assumir uma qualquer forma coerente e identificável. Tudo o que se disse para cada *parte da cidade continua* será aqui aplicável.

231 - Poderá exemplificar-se com um problema tipo que é vulgar encontrar em tais vias. Os muros, limites de propriedade, estabelecem um alinhamento dominante; tal alinhamento fixa um perfil transversal da via, já insuficiente para as necessidades, nomeadamente de estacionamento. Perante isso, o que fazer: manter a coerência do alinhamento, dispensando o aumento do espaço público; ou obrigar a recuar em cada novo licenciamento, assumindo as rupturas?

Uma solução poderá ser a de organizar os recuos, determinando quando deverão ou não acontecer (sempre que e só quando possam vir a ter um comprimento mínimo, por exemplo 40 m), e submetendo-os a soluções-tipo (por exemplo as do esquema seguinte - esboço do autor), que garantirão a coerência da rua. Não havendo recuo, para evitar excessiva densificação, poderá ser proibido o loteamento e apenas permitida a construção de edifícios unifamiliares.



De destacar que deverão constituir/integrar uma pequena centralidade relativamente à área envolvente, concentrando comércio, serviços e equipamentos de proximidade. Relativamente ao respectivo dimensionamento, este deverá incluir a respectiva área de influência e poderá referenciar-se, mais uma vez, ao que apontámos para cada *parte de cidade*.

Poderão, também, ser servidos por transportes públicos.

Para cumprirem este papel polarizador da área envolvente, a malha viária estruturante a que já nos referimos deverá considerá-los e articulá-los, até para que possam perspectivar-se algumas complementariedades de prestação de serviços.

Quanto às áreas de **povoamento disperso** eventualmente existentes há que, uma a uma, em função da sua própria localização, densidade e razões biofísicas, tomar uma opção: combater o seu crescimento de forma decidida, ou assumi-las como pequenos aglomerados, de densidade muito baixa, cujas infraestruturas se poderão resumir a uma via estreita com valetas, redes de electricidade, telefone, água, talvez esgotos domésticos.

De qualquer forma, nestas áreas, como para a generalidade da ocupação dispersa, importa não caucionar uma certa fuga à responsabilidade cívica, que tal atitude muitas vezes representa.

Esta ocupação tem custos e não são poucos, de espaço, de infraestrutura pública, de consumo energético. É uma solução cara, mais de luxo que social. Onerar um apartamento da *cidade continua*, e não fazer participar nos custos da cidade os que constróem a habitação espalhada pelo *campo*, é uma atitude anti-pedagógica e anti-social. A isso se voltará na parte das *Políticas Fundiária e Financeira*.

4.2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Está formulado, no essencial, o modelo de organização territorial da nossa *cidade alargada*.

Essa formulação, aqui ainda teórica e abstracta – mas que se desejaria traduzida em concretos *planos de cidade* - parte do pressuposto de que cidade actual, dispersa e fragmentada, também necessita de uma forma.

Assim, estes planos deverão abranger a globalidade do território considerado, estabelecer orientação e regras de ocupação para todo ele, não só ao nível da função e da forma mas também sobre o como

concretizar, o que pressupõe uma política fundiária e uma política de financiamento da infraestrutura pública, aspectos que serão abordados na *parte II* deste trabalho.

Mas tal abrangência global de um território não deverá significar igual desenvolvimento de propostas para todo ele. Já atrás se referiu a necessidade de distinguir intervenções estratégicas e prioritárias, outras relativamente desejáveis, outras apenas admissíveis a prazo.

Há que não esquecer que cada nova intervenção é, por natureza, de alcance limitado, pois se irá, simplesmente, somar às anteriores; o que poderá e deverá visar é, sobretudo, a melhoria da cidade existente.

Há que não esquecer, também, que a cidade actual não necessita de intervenções em quantidade, mas em qualidade; que estas deverão ser as de reforço dos seus *elementos estruturantes* e de resolução das insuficiências mais gritantes existentes nalgumas das suas *partes*. Tal significa que a localização de cada intervenção terá que ser planeada e não apenas casuística, o que só poderá acontecer com um aumento de protagonismo (não necessariamente financeiro, mas de tomada de iniciativa) por parte da Administração.

Uma última advertência: o nosso modelo, sendo genérico, não é aplicável, em todas as suas propostas, a todas as cidades.

Antes de mais, tendo sido usados, como casos de estudo, cidades médias portuguesas, haverá também que confrontá-lo com cidades de outra dimensão e averiguar da sua aplicabilidade.

Algumas das propostas terão, talvez, alguma universalidade. A explicitação de *elementos estruturantes*, que articulem as diversas *partes da cidade*, distintas entre si, mas cada uma com a sua identidade própria, poderá ter uma aplicação genérica. A inclusão, na cidade, de áreas agrícolas e florestais entendidas numa perspectiva patrimonial, refúgio dos antigos assentamentos rurais, também poderá acontecer em todas elas.

Já a divisão da *cidade alargada* em *continua*, *viária* e *campestre*, deverá depender do que de facto existir no terreno, poderá nem sempre ocorrer. Poderemos, por exemplo, defrontar-nos com uma cidade pequena e ainda *continua* e, nesse caso, valerá a pena não inventar complexidades indesejáveis.

Há que recordar que a atitude primeira, de que parte a formulação do modelo, é a de considerar a realidade existente em cada local. O idealismo pragmático que defendemos, por entender que apenas esse poderá, no momento actual, ser realizável, não é o de uma nova cidade, mas apenas o de procurar melhorar, dar estrutura, coerência, forma e melhor qualidade de vida a cada cidade existente. Importa ter a consciência de que, face às dinâmicas instaladas, o que se defende não é objectivo menor, não é pequena utopia.

ORDENAR A CIDADE

PARTE II. **POLÍTICA FUNDIÁRIA**

1. A QUESTÃO FUNDIÁRIA
 - 1.1 PROPRIEDADE DO SOLO, INTERESSE PÚBLICO E DIREITO DE CONSTRUIR
 - 1.2 MERCADO FUNDIÁRIO
 - 1.3 NECESSIDADE E OBJECTIVOS DE UMA POLÍTICA FUNDIÁRIA
 - 1.4 EQUIDADE EM POLÍTICA FUNDIÁRIA
 - 1.5 NOTAS E ORIENTAÇÕES A RETER
2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FUNDIÁRIA
 - 2.1 PLANOS DE ORDENAMENTO, DEMAIS REGULAMENTAÇÃO E LICENCIAMENTO URBANÍSTICO
 - 2.2 FISCALIDADE SOBRE A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA
 - 2.3 INTROMISSÃO PÚBLICA EXPLÍCITA NO NEGÓCIO PRIVADO
 - 2.4 OFERTA PÚBLICA DE SOLO URBANIZADO
 - 2.5 PROCESSOS IMPOSITIVOS, SOCIETÁRIOS E SUBSTITUTIVOS
 - 2.6 NOTAS E ORIENTAÇÕES A RETER
3. POLÍTICA FUNDIÁRIA EM PORTUGAL
 - 3.1 QUADRO LEGAL
 - 3.2 PRÁTICA URBANÍSTICA
 - 3.3 O CASO DE ÉVORA
 - 3.4 VISÃO SINTÉTICA
4. FORMULAÇÃO DE UM MODELO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA (RELATIVO A CIDADES PORTUGUESAS)

1. A QUESTÃO FUNDIÁRIA

Ordenar a cidade significa, necessariamente, procurar localização e articulação racionais de infraestruturas e espaços públicos, edifícios e respectivos usos, tendo em vista uma rentabilização dos recursos disponíveis e a qualidade de vida da população.

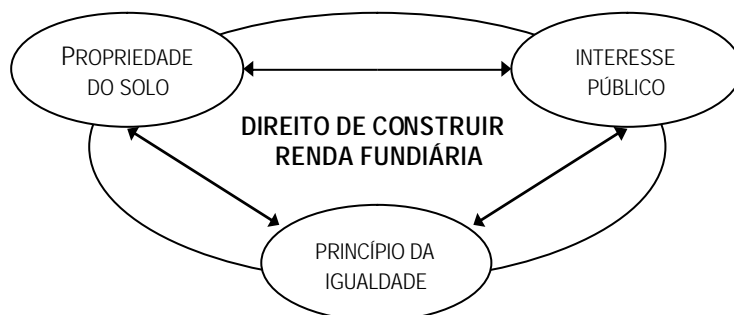
Para tal, o solo é um recurso base.

Mas o solo, na actual sociedade, é propriedade de alguém, a quem, sobre o mesmo, são reconhecidos direitos. Tais direitos poderão traduzir-se na não disponibilidade do solo, nos locais e momentos adequados, para os fins pretendidos. Ou seja, a propriedade privada do solo poderá inibir o ordenamento da cidade.

Ocorre, no solo urbano e urbanizável, uma evolução, tendencialmente positiva, da *renda fundiária* ²³², associada à possibilidade construtiva de cada terreno. Sendo tal renda decorrente de todo um processo colectivo de construção da cidade, coloca-se a questão de saber quem dela se deverá apropriar: a colectividade (que terá que suportar encargos com as infraestruturas e equipamentos públicos), ou os proprietários (que não contribuiriam para a tal valorização, mas são detentores de direitos).

Admitindo-se que os proprietários ficarão, pelo menos, com uma parte dessa renda, coloca-se ainda a questão de saber como se fará, entre eles, a respectiva repartição, sendo certo que os planos urbanísticos são, por natureza, diferenciadores de usos e, em consequência, da valorização de cada propriedade. Está em causa, neste domínio, o princípio da igualdade.

Na distribuição da renda fundiária ou, quase o mesmo é dizer, no direito de construir, confluem, confrontam-se e articulam-se propriedade do solo, interesse público e princípio da igualdade.



²³² Entenda-se por *renda fundiária* (caso particular da renda económica de escassez) o valor de mercado de cada propriedade, subtraído dos custos de realizações nela incorporadas (incluindo respectivo lucro). A *evolução da renda fundiária* será, então, igual à mais valia não decorrente de investimento do proprietário.

Regular tais conflitos e prosseguir o ordenamento são, afinal, os objectivos genéricos de qualquer política de solos.

Neste ponto, ir-se-á procurar:

- explicitar o confronto (ideológico e jurídico) que, à volta da natureza do direito de construir, opõe interesse público e direito de propriedade do solo;
- caracterizar o funcionamento do mercado fundiário (parte integrante do mercado imobiliário); concluir-se-á pela sua imperfeição e pela consequente necessidade de intervenção da Administração Pública (*política fundiária*);
- adoptar uma definição de política fundiária a explicitar os seus possíveis objectivos: de desenvolvimento e ordenamento; de melhoria do funcionamento do mercado; de distribuição justa e equitativa da renda fundiária;
- confrontar a acção da Administração no domínio do ordenamento urbanístico com o princípio da igualdade; concluir-se-á pela necessidade de adopção de mecanismos perequativos; identificar-se-ão vários possíveis e concluir-se-á sobre os que melhor poderão servir o interesse público e o princípio da igualdade;
- reter, por fim, algumas notas e orientações relativas a estas problemáticas (que globalmente denominámos *questão fundiária*); tais notas haverão de ser utilizadas na formulação de um Modelo de Política Fundiária.

1.1 PROPRIEDADE DO SOLO, INTERESSE PÚBLICO E DIREITO DE CONSTRUIR

Pretende-se, então, ordenar o território, neste caso ordenar a cidade, procurando um aproveitamento racional dos recursos existentes (naturais, técnicos e financeiros), a defesa de qualidade de vida da população e a prossecução do interesse público.

Mas o solo, suporte de toda a actividade do Homem, é, na sociedade actual, propriedade de alguém que sobre ela detém um direito que lhe é socialmente reconhecido e que o pretende utilizar de forma só por acaso coincidente com o interesse público.

Ocorre, pois, um conflito de interesses, sendo necessário estabelecer entre eles uma subordinação e/ou uma compatibilização. Admitindo-se que o interesse público do ordenamento das cidades se deva sobrepor ao interesse individual e que, consequentemente, a utilização do solo para construção privada se tenha que

submeter a uma autorização administrativa – é o que acontece na generalidade dos países – mesmo assim ainda permanece a necessidade de regular este sistema conflitual de direitos.

Se se considerar que a propriedade decorre da apropriação pelo ser humano das coisas que foi encontrando e de que foi dispondo, com vista à satisfação das suas necessidades, facilmente se aceitará a ideia de propriedade como algo natural, contemporâneo e inato ao próprio Homem.

Mas tal ideia, quase sempre afirmada na defesa da propriedade individual, esconde nesse caso o Homem enquanto animal social e a existência, presente ao longo da sua História, da propriedade colectiva.

Centrando-nos na propriedade da terra, valerá a pena lembrar que a necessidade de controle da sua posse e do seu aproveitamento duradouros só surge a partir do momento em que o Homem se torna sedentário; a questão, no período nómada, não se colocava da mesma forma.

Mesmo após a sedentarização, o Homem ocupava e utilizava apenas uma pequena parte do território.

É na Idade Média que o Homem se apropria de áreas muito vastas, cultivando a terra. Neste período, a propriedade adquire um carácter eminentemente político, confundindo-se o poder (público) do príncipe com o seu direito (privado) de propriedade.

O que se poderá denominar de fase de *privatização generalizada da propriedade* ocorreu entre os séculos XV e XVII, surgindo esta como “esfera subtraída ao poder do Estado”. Distinguem-se então duas realidades: de um lado o *poder* ou *jurisdição*, do outro o *domínio* ou *propriedade*²³³. Tal processo, correspondendo ao fim do feudalismo, passou por uma fase de monarquia absoluta, associada a um progressivo reconhecimento do titular do domínio útil da terra como seu verdadeiro dono.

Com o liberalismo económico mais se desenvolve o conceito individualista da propriedade. Acreditava-se que o *bem comum* se atingiria através da livre iniciativa e, em consequência, importava libertar a propriedade de entraves e restrições. Defende-se o direito de propriedade como um poder quase ilimitado, um entrave muito forte às intervenções do poder público, constituindo como que uma garantia de todos os outros direitos²³⁴.

Entretanto ocorre a Revolução Industrial, com grande afluxo às cidades, problemas de higiene, promiscuidade, desordem, que suscitam a necessidade e a vontade de uma maior intervenção do Estado, originando opções colectivistas de socialização do solo urbano (nacionalização, municipalização) ou, mesmo nos casos em que tal não aconteceu, sublinhado as necessidades de forte intervenção pública no ordenamento da cidade e de subordinação do direito individual de propriedade ao interesse colectivo.

²³³ Marvall, citado por Caupers, João, 1995, p. 91

²³⁴ Costa, Pereira da, 1998, pp. 1-4

De notar que, numa perspectiva jurídica, o próprio conceito de *abuso do direito* é o ponto de partida para o reconhecimento da necessidade de o limitar.

Actualmente, o entendimento dominante é o de considerar o direito de propriedade como um “direito individual, de natureza jurídico-privada, sujeito a limitações de carácter jurídico-público”. É este entendimento que permite o urbanismo enquanto “conjunto de regras e de instrumento de actuação dos poderes públicos destinado a condicionar e disciplinar a transformação do espaço rústico em urbano e o ordenamento deste”²³⁵.

É assim reconhecida uma dupla função à propriedade: por um lado um direito individual, associado à garantia da liberdade e desenvolvimento de cada personalidade; por outro lado uma função social, não entendida como ónus, mas fazendo parte da sua própria essência.

Esta função social legitima os limites à livre utilização da propriedade pelos seus donos. Victor Campos, não deixando de referir as divergências doutrinárias entre *civilistas* e *administrativistas*, considera existir actualmente consenso entre os juristas sobre as seguintes ideias-força²³⁶:

- O direito de propriedade é um direito socialmente vinculado, não é absoluto, deve ceder sob objectivos sociais prevalentes; o seu uso deve servir os interesses do proprietário, mas também o *bem comum*.
- O direito de construir é um direito limitado, que só pode ser exercido em conformidade com as disposições vinculativas das leis e regulamentos de urbanismo e de construção.
- As limitações ao direito de construir não são fundamento de indemnização a favor dos proprietários, salvo nos casos de excepção expressamente previstos na lei.

O consenso sobre estas ideias, de formulação muito genérica, existe. Mas o conflito de interesses mantém-se, originando interpretações diversas e até opostas sob a forma de as concretizar.

Entre o *bem comum*, em princípio representado pela Administração Pública, e os interesses individuais dos proprietários existem muitas vezes contradições insanáveis. Tal formulação, bipolar, sobre os interesses em presença, corresponde obviamente a uma simplificação.

Hoje são muitas vezes referidos os *interesses difusos*, definidos por Colaço Antunes como “interesses juridicamente reconhecidos, de uma pluralidade indeterminada ou indeterminável de sujeitos que, potencialmente, pode incluir todos os participantes da comunidade geral de referência”. Tratam-se de interesses que, em maior ou menor grau, se poderão considerar de natureza pública, de procura do *bem*

²³⁵ Caupers, João, 1995, pp. 90 e 93

²³⁶ Campos, Victor, 1993, p. 129

comum, apesar de poderem ser defendidos por grupos não institucionalizados de cidadãos, ou até individualmente ²³⁷.

De referir também os *interesses corporativos*, que correspondem a interesses colectivos mediatizados por órgãos representativos dos seus titulares. Tais interesses, por exemplo profissionais, poderão – ou não – ir ao encontro do que podemos considerar *bem comum*.

Também entre os vários sectores da Administração Pública poderão existir – existem – interesses conflituais, decorrentes de visões sectoriais distintas e fundamentadas, ou simples guerras de influência. Nestes casos, é a interpretação sobre o conteúdo concreto do *interesse público* que está em causa.

De tais observações decorrem duas conclusões: saber em que consiste o *bem comum* nem sempre é evidente; a Administração Pública já não é o único intérprete e defensor desses interesses. Mas, apesar disso, a contradição de fundo - interesse público/ interesse privado - mantém-se, pelo que nela nos centraremos.

O direito de propriedade privada caracteriza-se pelo reconhecimento ao seu titular de um poder de domínio que se manifesta em duas vertentes:

- o *poder-ter*, que constitui a sua componente estática;
- o *poder-utilizar*, que constitui a sua componente dinâmica ²³⁸.

É na interpretação e regulamentação deste *poder-utilizar* que reside todo o conflito, nomeadamente quanto ao saber se inclui (ou não) os direitos de edificar (construir edifício) e de urbanizar (infraestruturar e parcelar).

Referir-nos-emos, de um modo geral, ao direito de construir, como englobando o de urbanizar e o de edificar. Quando e se necessário far-se-á então a distinção.

A questão fundamental coloca-se, pois, na fonte de legitimidade do direito de construir (*jus aedificandi*), confrontando-se duas concepções:

- a primeira considera o *jus aedificandi* como uma componente essencial da propriedade do solo, como sua emanção; o plano urbanístico e/ou o acto administrativo apenas teriam por função o modelar daquele direito;
- a segunda considera o *jus aedificandi* como uma faculdade de natureza jurídico/pública; seria então o plano e/ou o acto administrativo que criariam esse direito e o poderiam conceder, o que desde logo faz pressupor o correspondente pagamento dessa concessão.

²³⁷ Cordeiro, António, 1995, pp. 135-145

²³⁸ Correia, Alves, 1989, p.305

De um lado e do outro alinham-se argumentos jurídicos. Mas obviamente que a questão é essencialmente política e ideológica, está à mercê do legislador, não é fixa nem imutável.

Os defensores da concepção do direito de construir como imanente à propriedade socorrem-se muitas vezes do direito romano, no qual esse princípio era reconhecido, embora já com restrições.

Existiam, nomeadamente, servidões de passagem e de acesso às margens dos rios e, ainda, outras servidões civis que podem ser consideradas tipicamente urbanas, como sejam as *de stilício* (que dizem respeito ao aproveitamento do prédio vizinho para escoamento de águas e esgotos), as *de paredes* (regulando utilizações meeiras entre prédios e construções) e as *de luzes* (que impediam o vizinho de levantar construções que prejudicassem vistas e iluminação) ²³⁹.

Hoje, nos diversos países europeus, existem sobre o assunto disposições muito diversas, referenciáveis a uma ou outra das concepções atrás mencionadas.

Mesmo em cada país os respectivos quadros jurídicos vão sofrendo sucessivas alterações, num ou noutro sentido, ao sabor das evoluções ideológicas e políticas.

Poderá citar-se o caso da Grã-Bretanha, como exemplo de tais alterações. Na sequência do *Relatório Utthwatt* (1942), o *Town and Country Planning Act* (1947) defende o princípio da devolução ao Estado do direito de propriedade do solo e defende a aplicação, numa fase transitória, de uma taxa de valor correspondente a 100% da mais valia decorrente da transformação do terreno de agrícola para construção. Esta lei, de difícil aceitação, nomeadamente quanto ao valor da taxa, foi logo revista em 1951 e foi sendo objecto de sucessivos avanços e recuos, correlacionados com o acesso ao poder de trabalhistas e conservadores. Mas a tradição de intervenção pública e a perspectiva de socialização do direito de construir foi-se mantendo até 1980, altura em que o Governo Thatcher fez publicar o *Local Government Planning and Land Act*, assumindo uma ruptura com o passado, adoptando a política do *tudo mercado/tudo privado*, e reduzindo fortemente os poderes das colectividades locais no mercado fundiário ²⁴⁰.

Também em Itália ocorreram rupturas. Com uma concepção muito respeitadora do direito de propriedade do solo conheceu no entanto, nos anos 70, uma tentativa de separação entre este e o direito de construir. Tal tentativa surgiu, ainda embrionária, na Lei n.º 865 de 1971 e concretizou-se através da Lei n.º 10 de 1977, a qual estipulava que "toda a actividade implicando a transformação urbanística e da construção participa nos encargos correspondentes e que a execução de obras é sujeita a uma concessão municipal". O vocábulo

²³⁹ Campos, Victor, 1993, pp. 136 e 137; Correia, Alves, 1989, pp. 102 e 103

²⁴⁰ Comby, J. e Renard, V., 1996, pp. 46-49

concessão era utilizado como um acto cuja função seria a de criar novos direitos ou faculdades, os quais não preexistiriam na esfera jurídica do destinatário. Mas esta lei constituiu apenas um parêntesis na tradição italiana, tendo sido abandonada, em 1980, por uma directiva da *Corte Costituzionale* ²⁴¹.

Na Alemanha e na França, à semelhança da Itália, o direito de construir é considerado como estando associado à propriedade do solo.

Relativamente a este último país, é de referir uma curiosidade do seu Código de Urbanismo, a existência de um *tecto legal* de densidade, sendo que a partir desse limite o direito de construir pertence à colectividade, podendo ser vendido ao proprietário.

Em Espanha, Suécia e Holanda a legislação em vigor e a doutrina jurídica dominantes – ao contrário dos três países atrás referidos – adoptam a tese de que a propriedade do solo não abrange o *jus aedificandi*.

Em Espanha, a *Lei del Suelo*, de 1976, consagra a total separação entre direito de propriedade e direito de construir, assumindo que este decorre dos planos urbanísticos.

Na Suécia e na Holanda a grande maioria da construção acontece em terrenos adquiridos atempadamente pela Administração Pública, antes da elaboração dos planos.

Ainda na Suécia, onde os planos abrem aos particulares a possibilidade de construir por tempo limitado (5 a 15 anos), é de referir uma curiosidade, a de que a construção de edifícios colectivos só é admitida em lotes adquiridos ao município ²⁴².

Em Portugal, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 341/86 considera que “no direito de propriedade constitucionalmente consagrado contam-se o poder de gozo do bem objecto de direito, sendo certo que não se tutelava ali expressamente um *jus aedificandi*, um direito à edificação como elemento necessário e natural do direito fundiário”. Mas o conjunto de diplomas legais, relativos a esta problemática, contém alguma ambiguidade e as opiniões dos especialistas dividem-se. À frente se voltará a este assunto.

As diferenças que se vão mantendo entre países não obstam a que se possam notar evoluções globais que perpassam mais ou menos por todos eles. Após a 2ª Grande Guerra verificou-se maior intervenção do Estado, reforço do planeamento, tendência para a socialização do direito de construir. A partir dos anos 70, com o retorno ao liberalismo, ocorreu o contrário: menor intervenção do Estado, o planeamento olhado com desconfiança, reforço da propriedade privada.

Com algumas hesitações, é nesta fase que ainda nos encontramos.

²⁴¹ Comby, J. e Renard, V., pp. 90 e 91; Costa, Quelhas da e Babo, António, 1987, p. 23; Correia, Alves, 1989, p. 367

²⁴² Comby, J. e Renard, V., p. 46

Apesar disso, continua a reconhecer-se a necessidade de intervenção do Estado, da Administração Urbanística. Mas, de acordo com os paradigmas actuais, muitos consideram que esta deverá ser menos regulamentada e mais negociada. Além disso, continuando a reconhecer-se que não poderá deixar de conter um acentuado poder discricionário na procura de soluções, colocam-se cada vez mais questões de equidade entre os proprietários, ou mais exactamente da falta dela.

De facto, a elaboração de um qualquer plano urbanístico pressupõe uma diferenciação de usos, é essa a sua própria essência.

Tal diferenciação decorre, muitas vezes, das próprias características do terreno, daquilo que os juristas denominam *vinculação situacional* da propriedade, uma subespécie da vinculação social. "O seu sentido é o de que todo o terreno é caracterizado pela sua situação e pela sua *qualidade*, bem como pela sua inserção na natureza e na paisagem. Ora, da sua especial situação factual pode resultar para o proprietário a obrigação de renunciar a determinadas utilizações que seriam em princípio admissíveis, como por exemplo a edificação" ²⁴³.

Mas nem sempre tal acontece; muitas soluções urbanísticas são de facto discricionárias. Nestes casos, num Estado de Direito em que a propriedade do solo seja reconhecida como direito fundamental, percebe-se que tal discricionariedade deverá estar vinculada por uma série de limitações que Alves Correia designa por *princípios jurídicos fundamentais ou estruturais*, e dos quais valerá a pena destacar ²⁴⁴:

- Princípio da Proporcionalidade em sentido amplo ou da *proibição do excesso*. Significa que as medidas que estabelecem restrições à propriedade privada deverão ser: *adequadas* à prossecução dos objectivos públicos; *necessárias*, não devendo ser aplicadas se o mesmo fim puder ser atingido de forma menos onerosa; *proporcionáveis*, no sentido de que os custos que dela resultarem não sejam notoriamente excessivos em relação ao fim público visado.
- Princípio da Igualdade perante a lei, proclamado como um valor fundamental pelas Constituições dos diversos países, assim como pela Declaração Universal dos Direitos do Homem. Apresenta um sentido muito amplo de obrigação de igualdade jurídica pessoal (não discriminação por raça, sexo, religião, etc.), de proibição do arbítrio, de igualdade de oportunidades. A sua aplicação concreta pressupõe comparações, juízos de valores, avaliações e critérios. Perante a diversidade, a prossecução da igualdade será sempre relativa, podendo variar o seu grau de ambição e abrangência.
(Este princípio, nas suas possíveis formas de concretização face ao carácter necessariamente diferenciador dos planos urbanísticos, será retomado mais à frente).

²⁴³ Correia, Alves, 1989, p. 323

²⁴⁴ Op. Cit., pp. 285-298 e 299-307

Em síntese, poder-se-á dizer que, com avanços e recuos, se vão mantendo como consensuais as seguintes ideias:

- a Administração Pública tem por obrigação e competência o ordenamento do território ²⁴⁵, nomeadamente das cidades, sendo que esta actividade terá que gozar de alguma discricionariedade, limitada, contudo, por princípios fundamentais;
- o direito de propriedade do solo não é absoluto, devendo a sua utilização subordinar-se ao *bem comum*, representado no essencial pela Administração Pública; à propriedade é reconhecida uma função social, como fazendo parte da sua própria essência.

Toda a divergência de opiniões (e de interesses) se concentra, pois, na questão de considerar o direito de construir como de natureza pública, ou associado ao direito de propriedade.

Esta questão é fundamental, uma vez que o valor do solo depende essencialmente da sua possibilidade construtiva e que o papel de ordenamento a desempenhar pela Administração Pública ficará mais facilitado ou mais dificultado, conforme se adopte um ou outro postulado.

Sendo o direito de construção considerado como imanente à propriedade, pelo que o acto administrativo apenas o iria modelar, seria legítimo considerar que:

- a regra deveria ser autorizar a construção, salvo por razões inerentes à sua própria vinculação situacional;
- a não autorização de construção, quando discricionária ou quando não proporcional, deveria ser objecto de indemnização;
- a mais valia decorrente do processo urbano deveria ser entendida como valorização de capital, apenas como tal devendo ser taxada;
- as razões de expropriação por utilidade pública deveriam ser limitadas e a correspondente indemnização deveria considerar os preços dos terrenos para construção;
- a desigualdade decorrente do plano deveria ser compensada, podendo para o efeito ser fixado um *aproveitamento médio*.

²⁴⁵ Adoptando a definição de Calidius-Petit, poderá entender-se *ordenamento do território* como sendo "a arte ou a técnica (mais que a ciência) de dispôr, no espaço, numa visão prospectiva, homens, actividades e respectivos meios de comunicação, atendendo a condicionantes naturais, sociais e económicas" (Gonçalves, Fernando, 1994, p.14)

Se, ao contrário, o direito de construção for considerado como faculdade de natureza pública, criado por um plano ou acto administrativo, então:

- o não autorizar a construção não deveria necessitar de justificação legal;
- a mais valia criada pelo acto público, pela autorização para construir, deveria ser paga por aquele a quem fosse concedida;
- da decisão de afectar uma área a usos urbanos decorreria automaticamente a legitimidade para expropriar por utilidade pública; a correspondente indemnização deveria considerar apenas a sua utilização actual e o seu potencial agrícola e florestal;
- a igualdade estaria estabelecida à partida, uma vez que a nenhuma propriedade seria reconhecido o direito de construir, o qual, se lhe fosse autorizado, teria que ser pago.

Entre estas duas situações poderão, obviamente, existir – e existem, nos vários países – quadros jurídicos e práticas intermédias, por vezes contraditórias relativamente ao postulado base que adoptaram em relação ao direito de construir, reflectindo aliás o conflito latente e contínuo.

De referir também que a adopção, em países diversos, de princípios e regulamentação semelhantes, nem sempre dá origem, na prática, a resultados similares ao nível da ocupação do solo. São conhecidas, reportando-nos apenas à Europa, as diferenças norte/sul, que nem sempre radicam apenas nos respectivos quadros jurídicos.

Mas, genericamente, quem reconhecer a importância do ordenamento, quem estiver preocupado com a ocupação racional do território, com o desperdício de recursos e com o financiamento dos equipamentos e das infraestruturas públicas, dificilmente poderá deixar de tomar partido, no conflito em presença, a favor do reforço da socialização do direito de construir, o que, sublinhe-se, não pressupõe a socialização da propriedade privada do solo, mas apenas do seu processo de transformação para fins urbanos.

Tal defesa, genérica, do princípio, não significa que se considere que ele deveria ser aplicado em qualquer momento, em qualquer país (por exemplo a Portugal), sem previamente se avaliarem a situação concreta e as inevitáveis reacções. Mas significa que se entende desejável caminhar nesse sentido.

1.2 MERCADO FUNDIÁRIO

O solo tem constituído o suporte de toda a actividade humana. A população vai crescendo cada vez mais; o solo mantém-se aproximadamente constante, não sendo, pois, de estranhar que se fale de escassez.

Poder-se-á, em resumo, atribuir três funções ao solo: a ambiental (necessária aos equilíbrios ecológicos e, em última análise, à sobrevivência do Homem); a produtiva (agricultura, exploração florestal, extracção mineral); a de suporte (de edificações, vias, cidades).

A ocupação natural, não humanizada, ocupava a generalidade da superfície terrestre apenas há algumas centenas de anos. A agricultura e a floresta de produção ocuparam em grande parte o seu lugar, nomeadamente na Europa. Agora, verifica-se o crescimento urbano que, pela sua dimensão e dispersão, abrange áreas cada vez maiores.

Estará então o Homem confrontado com a escassez do solo?

Numa perspectiva ambiental, cada vez mais vozes se pronunciam nesse sentido.

O mesmo acontece relativamente à necessidade de preservação de solos agrícolas, não a curto prazo (vejam-se os incentivos na Europa com vista à diminuição desta actividade), mas a longo prazo (dado o crescimento da população mundial).

Também relativamente à ocupação urbana se afirma, com frequência, a escassez de solo para o efeito. Mas tal afirmação não é totalmente sustentável. A escassez tem algo de artificial, é o resultado de um deficiente funcionamento do mercado, legitimado pelo próprio direito de propriedade.

Para questionar essa escassez, poderão começar por se fazer contas elementares. O solo do nosso planeta tem uma área de cerca de 150 milhões de km²; descontando zonas inóspitas considerem-se 100 milhões; a população mundial atingiu os 6.000 milhões; admita-se que $\frac{2}{3}$ vive em cidades, com uma densidade urbana (baixa) de 33 habitantes/ha; seria necessário, para as albergar, uma área de 1,2 milhões de km², ou seja, 1,2% do solo existente. É uma percentagem ainda significativa, mas que, pelo menos por enquanto, não se afigura muito problemática.

Obviamente que tais contas apenas provam que a escassez do solo urbano não existe à escala planetária, o que não significa que não exista de forma localizada, já que as cidades correspondem, por definição, a espaços de concentração de actividades e edifícios.

Poder-se-ia contra-argumentar com a necessidade de ordenamento à escala global, até por contrariar as enormes assimetrias existentes.

Mas, não indo por aí, mesmo aceitando a actual realidade urbana, há que salientar que, com a crescente mobilidade e consequente dispersão, existem hoje, nas periferias das cidades, imensas áreas inutilizadas para funções agro/florestais que se encontram expectantes e desaproveitadas.

Não será assim nos países, onde a utilização do solo é encarada com grande rigor e se pratica hoje a reconstrução da cidade sobre a cidade (é o caso da Holanda). Mas é, claramente, o caso de muitos outros países, nomeadamente de Portugal.

A propósito da existência ou não da escassez de solo urbanizável, confunde-se muitas vezes a oferta potencial, decorrente dos instrumentos de ordenamento urbanístico, com a oferta real, aquela que de facto ocorre no mercado. Sem medidas concretas de urbanismo operacional, não será apenas porque um plano afecta um terreno à construção que o seu proprietário resolve dar-lhe esse uso, ou vendê-lo para o efeito. Também neste aspecto se poderá apontar o caso português, em que os recentes Planos Directores Municipais estabelecem áreas urbanas e urbanizáveis que permitiriam albergar uma população quatro vezes superior à existente e, apesar disso, os preços dos terrenos para construção têm vindo a sofrer, nos últimos anos, subidas muito significativas.

São proprietários e promotores – e não os planos – que vão controlando, em cada momento, a oferta de solo, limitando-a, criando a escassez artificial de que se falou.

De qualquer forma, está-se perante um bem de dimensão limitada, que o crescimento humano sujeita a uma pressão e a uma procura cada vez maiores.

Numa perspectiva de mercado, tenderá então o valor do solo para infinito?

A essa conclusão chegou León Walras, um dos pais da teoria neoclássica, em 1980, socorrendo-se para o efeito de um modelo matemático. É curioso notar que tal conclusão levou-o, em arrepio às teorias económicas que defendia, a condenar a propriedade privada do solo²⁴⁶.

Opinião idêntica defendeu, na mesma altura, Jonh Stuart Mill, referindo que “a terra do mundo – matéria prima do planeta – sofrerá em todos os países desenvolvidos um aumento crescente de valor”.

J. Comby e V. Renard colocam algumas dúvidas sobre estas teses, quando reportado o valor do solo ao conjunto dos outros bens. Referem não existirem suficientes dados estatísticos para que se possa tirar uma conclusão e que alguns estudos existentes, relativos à Inglaterra e à Alemanha, parecem indicar que, não considerando ciclos de curto prazo, o valor do solo não se terá afastado muito da evolução geral dos preços e rendimentos²⁴⁷.

A verdade é que se assistiu, desde a última Guerra Mundial, a uma valorização real crescente do solo. Não considerando ciclos económicos, ocorreram na Europa subidas da ordem dos 15 ou 20% por ano, às vezes

²⁴⁶ Comby, J. e Renard, V., 1996, pp. 3 e 4

²⁴⁷ Op. Cit., pp. 84-86

ainda maiores ²⁴⁸. O facto de, nalguns países, se assistir actualmente – desde o final dos anos 80 – a uma quebra nesta subida de valores, não poderá deixar de influenciar as opiniões actuais.

Tendendo ou não para valor infinito, o mercado imobiliário (de solos e de edifícios) constitui um dos pilares do actual sistema financeiro.

Antes de mais constituem – sobretudo o solo – valores de refúgio. Nas *Directivas relativas à Administração de Bens Fundiários* é salientado que, em economias de mercado, o solo é considerado como a melhor forma de garantia possível, que as hipotecas sobre bens imobiliários representam uma elevada percentagem em todo o mercado de crédito.

Referem, além disso, as numerosas analogias existentes entre mercado imobiliário e mercado bolsista, e que os investimentos num e noutro envolvem montantes da mesma ordem de grandeza. Isto, mesmo verificando-se falta de informação sobre o mercado imobiliário, o qual, se fosse mais transparente, poderia ainda atrair muitos investimentos que hoje se dirigem para a Bolsa ²⁴⁹.

Encarar o solo enquanto valor de refúgio encontra justificação no facto da subida dos preços poder ocorrer em flecha, mas a baixa ser quase sempre muito lenta. Pode apontar-se um exemplo conhecido, o do declínio das áreas centrais das cidades norte americanas nos últimos 30 anos, sem que seja acompanhado por uma correspondente quebra dos preços, que aliás mantêm um valor que desencoraja a maior parte dos usos possíveis ²⁵⁰.

Isto não significa que o investimento no solo, e sobretudo no mercado de edifícios, estejam isentos de riscos. Apresentam, aliás, um carácter cíclico mais marcado do que o da actividade económica em geral.

Acusando a crise recente, o presidente da Axa Immobilier considera mesmo que o fundiário já não é um valor de refúgio, que é um elemento frágil, já que a rigidez do seu preço é menos forte que a dos outros elementos constitutivos do preço final da construção, a única variável com que se pode jogar ²⁵¹.

Estas fases de tensão no mercado imobiliário têm suscitado intervenção da Administração Pública, muitas vezes designadas por *políticas de oferta fundiária*, cujo *cocktail* clássico, de inspiração liberal, reside em: aligeirar a legislação restritiva à construção (alargando espaços urbanizáveis, aumentando ou eliminando índices de zona); aligeirar procedimentos técnico/administrativos; colocar terrenos públicos no mercado.

²⁴⁸ Derycke, Pierre- Henry, 1987, p. 114

²⁴⁹ Nações Unidas, 1996, p.47

²⁵⁰ Gary Sands, in Avril, Bertrand et. al., 1998, p. 47

²⁵¹ Bertrand de Feydeau, in Avril, Bertrand et. al., 1998, p. 156

Podem apontar-se algumas iniciativas deste tipo, que não parecem ter resultado²⁵²:

- Em França, um decreto lei de 1971 proíbe proibir. Nenhum POS (Plans d' Occupation des Sols) poderia interditar a construção em terrenos com mais de 100 m² servidos por vias e água. Os preços continuaram a subir até 1974.
- Ainda em França, a *lei Méhaiguerie*, de 1986, adopta a globalidade do *cocktail*. Também não resultou, os preços do mercado fundiário e imobiliário continuaram a progredir.
- Na Grã-Bretanha, por volta de 1980, o Governo Thatcher empenha-se numa política liberal e na colocação no mercado de numerosos terrenos públicos. Os preços dos terrenos não baixaram, bem pelo contrário.

Não será razoável supor que as *altas* ocorridas, nestes casos, terão sido ocasionadas pelas próprias medidas adoptadas, que procuravam o contrário. Até se poderá supor que, sem elas, a subida teria sido ainda maior. Mas a repetição deste tipo de ocorrência permite-nos, pelo menos, concluir pela ineficácia do tal *cocktail* normalmente adoptado.

Aliás, percebe-se que medidas de resposta a ocorrências conjunturais não poderão deixar de ser vistas como de curto prazo. Neste contexto, declarações oficiais e nova legislação poderão levar ao *esperar para ver*, acentuando a retenção e, conseqüentemente, produzindo resultados contrários aos pretendidos.

Para procurar conhecer melhor o funcionamento do mercado fundiário, terá que considerar-se a sua estreita relação com o mercado dos edifícios e ter em conta o comportamento-tipo dos agentes que o determinam.

Coloca-se, desde logo, uma questão básica: será o preço de venda dos edifícios a determinar o preço do solo, ou será este a determinar o preço dos edifícios?

É frequente ouvir ao *promotor-construtor* (de edifícios) a segunda formulação, de que os elevados preços do solo o obriga aos preços que pratica. Será essa a sua percepção, mas não será assim que as coisas acontecem.

Análises efectuadas aos respectivos programas informáticos de administração²⁵³ demonstram o inverso, que o *promotor-construtor* faz as *contas ao contrário*. Ou seja: parte do valor provável de venda dos edifícios; considera todos os outros custos de produção (projecto, obra, taxas e registos, encargos financeiros, administração e comercialização); considera a margem de lucro pretendida; subtraindo os segundos ao primeiro, determina o preço máximo que se dispõe a dar pelo terreno. Encara o solo, não como um custo de

²⁵² Comby, J. e Renard, V., 1996, p. 103-106

²⁵³ Vilmin, Thierry, 1991, p. 24-27

partida, mas como um máximo residual; estando em concorrência, tenderá a atingi-lo, determinando assim o preço do solo.

De notar que, deste comportamento, e mantendo-se constantes os custos dos outros factores, decorre que o solo tenderá a absorver a maior parte da valorização que ocorra no mercado dos edifícios.

Quadro 25: Comparação de comportamentos entre *promotores-construtores* e *promotores-urbanizadores*.

ACTORES	PREÇO DE REFERÊNCIA	SITUAÇÃO FACE AO MERCADO	ÍNDICE DE UTILIZAÇÃO	MERCADO DOMINANTE
<i>Promotores-Construtores</i>	uso futuro	concorrência	fixo	imobiliário
<i>Promotores-Urbanizadores</i>	uso anterior	<i>monopólio</i> ²⁵⁴	a negociar	fundiário

Comportamento bem diferente é o do *promotor-urbanizador*. Podemos socorrer-nos do quadro anterior, elaborado por Thierry Vilmin, para o distinguir e caracterizar ²⁵⁵.

O *promotor-urbanizador* – aliás como o simples intermediário – parte do terreno tal como existe, procurando o melhor preço possível e confrontando-se sobretudo com expectativas de valorização, decorrentes dos instrumentos urbanísticos existentes, mas também da possibilidade de estes virem a ser alterados, de conseguirem negociar futuros usos e cargas construtivas.

A sua intervenção centra-se, portanto, no solo, procurando criar e apossar-se do máximo possível de renda fundiária. O seu lucro dependerá, por um lado, do preço a que conseguir adquirir o terreno e, por outro, do máximo de aproveitamento urbanístico que conseguir junto da Administração Pública. É, portanto, inimigo dos planos-regulamento, não desejando qualquer fixação, à partida, de índices e parâmetros construtivos.

De referir, por último, o *proprietário* do solo, cuja influência no mercado se caracteriza não tanto pela acção, mas sobretudo pelo imobilismo e retenção ²⁵⁶.

De lembrar, antes de mais, que a propriedade encerra o simples direito de *poder ter*, o que significa que o solo, ou o edifício, não estão necessariamente à venda. Aliás, a regra é a de retenção, sendo que a intenção de venda (colocação no mercado) está muito associada a ciclos e circunstâncias da vida familiar dos proprietários, embora com alguma articulação com a evolução do mercado.

²⁵⁴ a expressão *monopólio*, utilizada pelo autor, não se afigura rigorosa, devendo ser entendida como existência de um controle artificial da oferta, semelhante à que ocorre em situações de monopólio.

²⁵⁵ Vilmin, Thierry, 1991, p. 24-27

²⁵⁶ Comby, J. e Renard, V. 1996, pp. 51 - 53

Nos momentos em que o mercado dos edifícios aumenta de valor, o solo absorve grande parte dessa valorização e os proprietários são, conforme leis do mercado, estimulados a vender mais.

Nos momentos em que acontece o contrário, os proprietários são, também naturalmente, estimulados a vender menos. Mas, além disso, tenderão a defender os valores praticados *em alta*, retendo (ainda mais) os terrenos e impedindo, assim, que a renda fundiária assuma o papel regulador que lhe caberia desempenhar num mercado perfeito.

Funciona, nestas circunstâncias, a função pré capitalista do solo, o seu papel de reserva de valor, a crença (não necessariamente fundamentada) de que, para além de conjunturas, o solo sempre irá valorizando. Para o efeito, não são contabilizados custos de oportunidade, os quais, em teoria do mercado, deveriam surgir associados a qualquer bem económico.

Por tal razão, os preços do solo só muito lentamente irão baixando. Ao contrário do que acontece aquando subida dos valores de mercado (em que é a atitude de *promotor-construtor* a determinar os preços), em momentos de descida é o custo do solo a determinar o preço de venda do edifício.

Mostrando-se tal preço pouco consentâneo com a procura, é nessas circunstâncias que se falará em crise, originando intervenções públicas que pouco resultarão, se estimularem ainda mais o natural imobilismo dos proprietários.

Em resumo, sobre o processo de formação de preços, que encontra explicação no comportamento dos diversos agentes intervenientes no processo, poderá referir-se:

- O solo, na sua maior parte, não está à venda, a sua rotação é muito lenta. Serão sobretudo razões familiares e circunstanciais a motivarem vendas pontuais, que vão alimentando o mercado gota a gota.
- O *promotor-construtor* faz as *contas ao contrário*, subtraindo custos e lucro ao preço provável de venda e assim determinando o valor que está disposto a pagar pelo terreno; em competição e em fase de subida dos valores de mercado é ele que estabelece os preços, por cima.
- Os urbanizadores e simples intermediários espreitam as oportunidades, procuram apropriar-se do máximo possível de renda fundiária e, assim, nivelam os preços, por cima.
- Os proprietários, que aquando da subida de preços são motivados a vender mais, tendem, em fase de descida, a defender os preços anteriormente praticados. Nestes casos, são os proprietários a determinar o custo final dos edifícios.
- Ficam, assim, explicadas as rápidas subidas de preços do solo, uma vez que este absorve o essencial da valorização dos edifícios. Fica também explicado porque é que as descidas são sempre muito lentas.

De referir, ainda, que o desequilíbrio constante entre oferta e procura decorre, também, dos *timings* dos diversos intervenientes serem muito diferentes. Os proprietários têm, na sua maioria, muito tempo para vender ou não; os intermediários e os investidores espreitam as oportunidades; mas os *promotores-construtores* não podem parar a sua actividade e as necessidades dos utilizadores também não podem esperar. O mercado de solo está, assim, excessivamente dependente da oferta.

O mercado fundiário apresenta, relativamente aos outros, bastantes especificidades.

Já se referiu a sua estreita relação com o mercado dos edifícios (reunidos na habitual expressão *mercado imobiliário*) e o facto da renda fundiária não ter um comportamento consentâneo com o desejável equilíbrio entre a oferta e a procura que vai ocorrendo nesse mercado.

Há que referir, ainda:

- algumas especificidades inerentes à natureza do solo;
- a falta de transparência do mercado fundiário;
- ser um mercado muito sujeito a externalidades;
- a sua forte dependência de acção da Administração Pública

Quanto à natureza do solo, há que sublinhar:

- Ser um bem de suporte de toda a construção, não produzido e não reprodutível.
- A sua atomicidade e o seu carácter heterogéneo: cada terreno é um bem relativamente único (outras parcelas constituem sucedâneos imperfeitos), com uma localização específica, uma dimensão e uma forma, características geotécnicas e paisagísticas, vizinhança.
- A sua infungibilidade: não se consome após o primeiro uso, o primeiro edifício; a duração de vida de cada imóvel é também uma incógnita.

Quanto à falta de transparência do mercado fundiário:

Afirma-se, muitas vezes, que este tem um carácter especulativo, entendendo-se *especulação*, tal como o faz Philippe Favarger como “as acções tendentes a aumentar a fortuna, aproveitando a variação de preços, comprando para vender mais caro, ou vendendo para voltar a comprar menos caro” ²⁵⁷.

²⁵⁷ Favarger, Philippe, 1991, p. 47

Tal definição pressupõe a acção de especuladores que comprem e vendam. Se o mercado funcionasse de forma perfeita, poder-se-ia considerar não serem eles os causadores das *altas* de preços, que apenas as aproveitariam.

Adoptaremos uma outra definição, que entendemos mais precisa; *especulação* como sendo transacção de bens num contexto de assimetria de poder e/ou de informação.

Ora, existe, de facto, uma grande falta de informação sobre o valor de mercado de cada terreno: por cada um constituir um bem (relativamente) único, o que faz de cada comprador um *price-maker*; por a sua possibilidade construtiva estar dependente de autorização da Administração Pública; por não existir informação generalizada sobre as transacções efectuadas e os preços praticados; por a evolução da renda fundiária de cada terreno estar muito dependente de futuros investimentos alheios.

É neste contexto que actuam, então, os denominados especuladores (e afinal todos os investidores no imobiliário), cujos lucros dependem, em grande parte, de um melhor ou pior acesso à informação e da capacidade que tiverem para pressionar a Administração Pública na adopção de decisões que lhes sejam favoráveis.

Afiguram-se, assim, acertadas as referências à deficiente informação, à falta de transparência e, em consequência, ao carácter especulativo do mercado fundiário. Dependendo a evolução da renda fundiária de numerosas ocorrências futuras, poderá mesmo afirmar-se ser essa uma sua característica estrutural.

A expectativa de valorização fundiária, dependente de um futuro incerto, anda muito associada ao facto da generalidade dos investimentos e iniciativas urbanísticas produzirem fortes externalidades.

De acordo com a teoria neoclássica, a racionalidade do agente económico (procurando maximizar a utilidade dos seus recursos) somada/inserida no funcionamento do mercado, gerará o equilíbrio geral económico (óptimo de Pareto). Mas, tal já não acontecerá quando a iniciativa do agente económico gerar fortes externalidades (negativas ou positivas), por custos ou proveitos dela decorrentes não lhes serem imputados.

E é o que ocorre, no domínio da prática urbanística.

Qualquer iniciativa de construção gerará utilização e novas necessidades de infraestruturas (que o proprietário e o promotor poderão ou não pagar – este aspecto será tratado à frente, no capítulo respeitante ao *Financiamento da Infraestrutura Pública*). Gerará, também, outras externalidades negativas, como sejam mais tráfego, maiores esperas, maior poluição.

E gerará, ainda, externalidades sobre propriedades vizinhas, traduzidas na evolução das respectivas rendas fundiárias. Estas externalidades são muitas vezes positivas, na medida em que aumentam a expectativa

construtiva; mas também poderão ser negativas, se a diminuírem, ou se desqualificarem possíveis utilizações.

Em tal situação, com muitos custos e benefícios não incluídos na contabilidade produtiva e no correspondente preço de venda, não é de esperar que o mercado fundiário, só por si, possa ser eficaz.

O mercado fundiário necessita, então, de intervenção do Estado. Por tudo o que já foi dito, mais ainda porque as suas próprias acções são também geradoras de fortes consequências e externalidades.

Como se viu, a possibilidade construtiva (reconhecida por instrumento urbanístico, ou simples expectativa) é elemento fundamental para a determinação da renda fundiária.

Assim sendo, é óbvio que a acção da Administração Pública desempenha um papel muito importante no diferencial do valor que ocorre de propriedade para propriedade. Toda a sua acção tem essa consequência diferencial, seja o seu papel normativo em matéria de regulamentação da transformação urbanística, sejam os seus investimentos (sobretudo os de grande dimensão, determinantes de todo o sistema urbano), seja ainda a sua competência licenciadora.

Além disso, a Administração Pública é um agente com interesses próprios em todo o processo urbano, espera-se que representando a defesa do *bem comum*. Identificar em que consiste esse bem comum e delinear estratégias, meios e acções para o conseguir é, afinal, o próprio conteúdo do ordenamento urbanístico.

Em tal conteúdo afigura-se dever estar incluído o contribuir para o aperfeiçoamento do mercado; procurando torná-lo mais transparente; procurando imputar a cada empreendimento as respectivas externalidades.

Para o efeito e quanto à transparência, afigura-se que: regras fixas e duradouras, aumentam-na; regras efémeras e/ou negociáveis diminuem-na.

Quanto à imputação de externalidades, afigura-se que: a adopção de regras perequativas para a repartição de benefícios e para a repartição de custos por quem tem os benefícios dará um contributo nesse sentido.

Tem-se falado, até agora, no mercado fundiário e imobiliário em termos gerais, mas deixando implícito que, dentro de cada aglomeração urbana, os valores são diferenciais, variam, de terreno para terreno e ao longo do tempo, em correlação com as necessidades, com as transformações físicas e ocupações diversas que vão ocorrendo no território, com as expectativas colectivas e individuais que os cidadãos delas vão fazendo.

Procurar-se-á, agora, apontar os factores que influenciam esses diversos valores do solo.

Para tal, há que lembrar que cada terreno corresponde a um bem relativamente único, com a sua localização própria e as suas características específicas.

Tais factores – características físicas e localização – são determinantes para os valores dos terrenos agrícolas e também importantes, sobretudo o segundo, para os dos terrenos destinados à construção.

As características físicas de um terreno, nomeadamente condições geotécnicas, declives, facilidade de drenagem e exposição das encostas, influenciam bastante custos de construção e futura qualidade ambiental. Mas, pressupondo conhecimentos técnicos, são muitas vezes negligenciados por potenciais compradores ²⁵⁸.

A localização tem sido muitas vezes assumida, nos diversos estudos sobre o valor do solo, como principal elemento da respectiva diferenciação. Nela são considerados a maior ou menor proximidade ao(s) centro(s) e aos diversos serviços e infraestruturas existentes e previstos e ainda outros aspectos, de ordem subjectiva, nomeadamente o do estatuto social que vai sendo reconhecido a cada parte do aglomerado urbano. Nos estudos clássicos relativos à cidade contínua e unicentrada, a distância ao centro revelava-se como o elemento diferenciador fundamental. Mas, na cidade emergente, móvel, dispersa e policentrada, de diferentes escolhas, afigura-se mais difícil encontrar modelos geográficos explicativos, já que a ocupação é muito mais casuística, dependente de iniciativas pontuais, *marketing*, nichos de mercado.

Mas, em espaço urbano e urbanizável, mais ainda que a localização, embora com ela articulada, o factor determinante para a valorização do solo é o da sua possibilidade construtiva, já configurada por instrumento urbanístico, ou correspondendo a simples expectativa de evolução desses instrumentos, ou até de actuações à margem da legalidade.

Há que sublinhar o papel da renda fundiária como elemento fundamental de exploração e acumulação capitalista constituindo, ela própria, motor (incentivo e financiamento) do crescimento e transformação da cidade. A formação dessa renda decorre, não tanto de um equilíbrio de mercado, mas da expectativa, da antecipação do futuro benefício associado à construção.

Esta opinião é assumida por M. Sola Morales, nomeadamente na explicação que dá das urbanizações ilegais (*marginais, clandestinas*) existentes nos países do sul europeu. Assume-as não apenas como crescimento espontâneo/ não controlado, expressão de pobreza/ precariedade/ marginalidade social e oportunidade de auto-construção, mas também e sobretudo como mecanismo de criação de mais valias, de fomento da renda fundiária; não como fenómeno anormal, mas dando plena funcionalidade ao mecanismo geral de crescimento urbano capitalista.

²⁵⁸ Cardoso, António, 1996, p. 4-5

A propriedade privada do solo é a relação jurídico/política básica que permite este mecanismo²⁵⁹.

Neste quadro, a procura encerra não apenas necessidade de uso, mas também investimento semelhante ao bolsista, sendo que: em *alta*, aumenta a oferta, mas esta, em vez de diminuir o preço do solo, poderá alimentar a sua subida; em *baixa*, a tendência dos proprietários será a retenção dos terrenos.

Sobre o funcionamento do mercado fundiário poderá, em síntese, concluir-se:

? O solo (e o imobiliário em geral) constitui um dos pilares do actual sistema financeiro.

Para além do seu valor de uso, é crescentemente utilizado como produto financeiro, apresentando grandes analogias com o mercado bolsista. Em meio urbano, o solo é cada vez menos encarado como fonte de rendimento através de aluguer e cada vez mais sujeito à procura de mais valias.

Estas mais valias, não decorrentes de obras realizadas pelo proprietário, muitas vezes aqui denominadas *evolução da renda fundiária*, são um elemento fundamental da acumulação capitalista, constituindo elas próprias motor (motivação e financiamento) do processo de crescimento e transformação das cidades.

A propriedade privada do solo é a relação jurídico-política base que permite todo este mecanismo.

? O mercado fundiário, em contexto urbano e para-urbano, tem um funcionamento muito imperfeito, fundamentalmente porque:

- Não existe uma informação universal sobre a possível utilização de cada terreno para fins urbanos. Esta exige conhecimentos especializados, é passível de pressões/influências e está muito dependente de ocorrências futuras.

É, portanto, estruturalmente, um mercado muito sujeito à especulação.

- Cada intervenção (de urbanização ou de construção) origina, na sua envolvente, fortes externalidades, não incluídas nos preços de produção e nos valores de transacção.

De uma forma geral, origina externalidades positivas e negativas, nomeadamente sobre a evolução da renda fundiária das propriedades vizinhas, e sobre questões de interesse comum, como sejam infraestruturas públicas e aspectos ambientais.

- Sendo parte integrante do mercado imobiliário, a renda fundiária deveria (num mercado perfeito) desempenhar nele um papel regulador.

Verifica-se, contudo que, em baixa (de valores dos edifícios) os proprietários dos terrenos resistem à diminuição de preços e adoptam uma atitude de entesouramento, originando crises de mercado.

Tal entesouramento, assumindo o terreno como reserva de valor, não conforme racionalidade económica, decorre da convicção (subjectiva) de que os terrenos sempre se voltarão a valorizar; mas

²⁵⁹ Rubió, M. Sola Morales i, 1997, p. 175-184

articula-se com o facto (objectivo) de muitos terrenos poderem vir a ser repositórios de externalidades positivas de intervenções vizinhas.

- O mercado fundiário em contexto urbano e para-urbano, essencialmente associado à possibilidade construtiva de cada terreno, está muito dependente das acções da Administração Pública: investimentos; normativa; licenciamento.

Para corrigir as imperfeições do mercado afigura-se, então, indispensável uma política fundiária que procure:

- torná-lo mais transparente, o que exige: regras urbanísticas duradouras e fiáveis; organização de informação sobre transacções e respectivos preços; ampla divulgação dessas regras e dessa informação;
- criar mecanismos de compensação correspondentes às diversas externalidades (directamente fundiários, financeiros ou fiscais);
- garantir a existência de uma oferta adequada à procura, evitando uma excessiva retenção dos terrenos; tal exigirá políticas duradouras, de longo prazo, não apenas intervenções em momento de crise.

Mas a tarefa da Administração Pública não é apenas a de fazer funcionar o mercado, mas também a de procurar que o processo de construção e transformação da Cidade ocorra de forma ordenada.

Para tal, questões fundamentais, para além da quantidade da oferta, são a da sua localização e a do seu destino.

Coloca-se, além disso, a problemática da infraestrutura pública, de quem a constrói, de quem a deverá pagar. Este aspecto é parte integrante da questão das externalidades.

Por tudo isso se poderá concluir que, para ordenar a Cidade, é indispensável uma política fundiária activa, eficaz, eficiente.

1.3 NECESSIDADE E OBJECTIVOS DE UMA POLÍTICA FUNDIÁRIA

O processo urbano, de construção e transformação da cidade, pressupõe a afectação de solo à construção e aos demais usos urbanos. Sendo tal afectação o cerne da política de solos, poder-se-ia considerar que esta é tão velha como a cidade. Mas costuma considerar-se que, o que hoje denominamos política fundiária, terá

surgido apenas no século passado, com o desenvolvimento do mercado de terrenos e com a necessidade (e vontade) de regulação pública nesse domínio²⁶⁰.

A política de solos tem sido considerada, desde aí, parte integrante e elemento fundamental da administração urbanística, desde logo numa perspectiva financeira, equacionando a forma de distribuição da renda fundiária e o financiamento das infraestruturas públicas, mas também como instrumento operativo para a efectiva concretização dos planos e, em última análise, para o ordenamento da cidade. Poderá afirmar-se que uma administração urbanística eficaz pressupõe a existência de uma política fundiária que também o seja.

Após a última Guerra Mundial, perante uma enorme carência habitacional e a necessidade de rápida disponibilização de solos para novos empreendimentos, assistiu-se a uma forte intervenção pública directa neste domínio, o que passou por uma política de aquisição de solos pelo Estado, para além de outras medidas, nomeadamente de natureza fiscal.

O reconhecimento da importância de uma política de solos mantém-se até final dos anos 70. Na conferência das Nações Unidas – HABITAT, realizada em Vancouver em 1976, considerou-se esta como pedra angular com vista à qualidade de vida nos estabelecimentos humanos e foram formuladas recomendações relativas à organização e gestão (incluindo informação), mais-valias a recuperar pela sociedade e delimitação entre sectores público e privado relativamente à posse do solo.

Também em Portugal, já em 1981, as Jornadas Luso-Suecas da Habitação – que se realizaram em Lisboa, culminando uma discussão mais alargada – chegaram a conclusões semelhantes, sublinhando a necessidade de constituição de reservas públicas de solo, para um horizonte permanente de cinco anos²⁶¹.

Mas, a partir dos anos 80, o retorno do liberalismo traz consigo a vontade de mais mercado e menor intervenção pública, menos regulamentação, menos política fundiária.

Esta vaga ideológica submeteu a política de solos a uma crise de legitimidade; esta, aliás como todo o planeamento, passou a ser olhada com desconfiança. Referem J. Comby e V. Renard: “Enquanto a ideologia dominante nos anos 60 e 70 era favorável a políticas fundiárias públicas, a actual progressão da religião do mercado, vinda do outro lado do Atlântico, põe em causa uma série de axiomas nos quais se baseavam essas políticas. Actualmente, necessitam de fazer prova do seu fundamento, sem poderem beneficiar do pré-juízo favorável de que antes dispunham”²⁶².

²⁶⁰ Comby, J. e Renard, V., 1998, p. 76

²⁶¹ Correia, Paulo, 1987 A, pp.3-6

²⁶² Comby, J. e Renard, V., 1998, p. 76

Tal alteração, com origem em opções políticas e económicas, assume uma vertente jurídica (alterações legislativas e evolução jurisprudencial a favor da propriedade privada) e uma vertente social (as intervenções públicas tornam-se suspeitas; contribui para isso o facto de terem abandonado objectivos explicitamente sociais, para funcionarem, muitas vezes, como suporte e apoio de processos económicos, envolvendo negociações com potenciais investidores, nem sempre totalmente transparentes).

As políticas liberais adoptadas tiveram como consequência um grande aumento nos preços fundiários e imobiliários em diversos países, nomeadamente no Japão, nos E.U.A, em Inglaterra, em França, tendo originado, no início dos anos 90, falências e crises financeiras.

Tais consequências repuseram a necessidade da política de solos mas, mantendo-se os pressupostos ideológicos, perante Estados com menores recursos e menor vontade de os ter, há que procurar novos caminhos, adequados à realidade actual.

Aliás, também outras coisas se alteraram, no que respeita à organização territorial da cidade e consequentes necessidades. A leitura do Processo Histórico, atrás apresentada (Parte I, ponto 3), levou-nos a concluir que, face à cidade actual, poliforme e policêntrica, fragmentada e dispersa, com muitos espaços desaproveitados e expectantes, necessitando de ser qualificada na sua estrutura e em cada uma das suas *partes*, e não se verificando crescimento populacional significativo:

- A cidade não necessita de intervenções em quantidade, de grande dimensão, mas de intervenções selectivas, que contribuam para a resolução de insuficiências existentes.
- As intervenções necessárias são as de reforço dos *elementos estruturantes* da cidade e de qualificação de cada uma das *partes* existentes.
- Em consequência, cada intervenção deveria partir de uma localização e de um programa, resultantes da análise das preexistências, das suas insuficiências e potencialidades. Não deveria, pois, partir de uma qualquer proposta, encerrada nos limites de uma qualquer propriedade (embora oportunidades positivas também possam e devem ser aproveitadas).
- É necessário, para tal, uma forte intervenção pública na definição da localização e do programa destas intervenções selectivas, o que não inibe, antes pressupõe (dada a escassez dos meios públicos), o desenvolvimento de todo um processo de negociação e parcerias.

Trata-se, afinal, de sublinhar a necessidade de orientar as diversas iniciativas, as de crescimento e as de transformação, para os locais que delas necessitam, evitando abrir mais frentes e, com elas, novos problemas.

Numa escala territorial mais restrita, centrada na “reconstrução da cidade sobre a cidade”, Paul Schwach e Bernard de Korsak chegam a conclusões semelhantes.

O primeiro refere “ter-se tornado evidente que o conceito de desenvolvimento sustentável implica a reciclagem dos terrenos urbanos, reconstruir a cidade sobre a cidade, e não continuar a sua expansão periférica”. Considera que a existência de muitas áreas em declínio exige uma forte intervenção pública, visando a sua requalificação económica e social e, em consequência, um repensar e relançar da política fundiária ²⁶³.

O segundo testemunha que a Ille-de-France, contrariamente ao objectivo assumido no respectivo plano director, apresenta uma forte tendência demográfica de perca de população em Paris e Primeira Coroa Envolvente, a favor da Segunda Coroa. Conclui que a reabilitação urbana não resulta de uma acção espontânea de mercado, exigindo uma acção fundiária pública, sustentada por fundos estáveis ²⁶⁴.

Numa perspectiva mais alargada de cidade, incluindo as periferias (tal como defendemos), ou numa perspectiva mais restrita, o que há que sublinhar é que já não são necessárias e há que evitar grandes áreas de expansão. Há, sim, que seleccionar, a uma escala macro, as áreas de intervenção capazes de qualificarem os espaços em que se inserem ou com que se articulam e, para cada uma delas, desenvolver uma intervenção de pormenor, através de novos edifícios ou da reabilitação dos existentes, dando em qualquer caso a maior importância ao espaço público.

Já não são, pois, necessárias as grandes reservas públicas fundiárias, que outrora se revelaram fundamentais ao crescimento ordenado da cidade.

Mas as intervenções de que a cidade agora necessita exigem, também elas, uma forte acção pública, aliás mais difícil e exigente do que a anterior.

Para tal concluir, basta notar que, situando-se a maioria das áreas de intervenção sobre a cidade existente ou em áreas a ela contíguas, estas se confrontam, quase sempre, com um cadastro muito pequeno e dividido e com fortes preexistências (edifícios e respectivos usos).

Tal situação origina:

- Dificuldades sociais: muitos intervenientes; questões de inquilinato e realojamento; situações de pobreza e marginalidade a resolver; negociações muito lentas e morosas.

²⁶³ Paul Schwach, in Avril, Bertrand et. al., 1998, p. 5

²⁶⁴ Bernard de Korsak, in Avril, Bertrand et. al., 1998, pp. 159 e 160

- Dificuldades financeiras: terrenos e imóveis que, mesmo desocupados, mantêm preços elevados de mercado; operações onerosas, de demolição, realojamento, reparcelamento, por vezes, despoluição; circuitos financeiros muito longos.
- Dificuldades técnicas: muitas condicionantes, muitas preexistências, muitos compromissos negociais.
- Dificuldades políticas: decorrentes das outras e ainda porque, com tempos de execução muito longos, se terão que prolongar por vários mandatos.

Intervenções nestas áreas, com todas estas condicionantes e procurando ainda contribuir para a qualificação da envolvente e da cidade no seu conjunto – não caindo pois em operações especulativas, com usos desadequados e densidades excessivas – poderão, numa perspectiva económica e financeira, não se mostrar muito rentáveis. A ser assim, não é de esperar que sejam levadas a cabo apenas pela iniciativa privada, sobretudo quando lhes for mais fácil e rentável construir cidade de novo em terrenos virgens de construção.

Justifica-se, pois, a afirmação de que, agora – de forma diferente, mas tanto como antes – ordenar e qualificar a cidade exige uma política fundiária forte: perene e persistente; inventiva; perspectivada de forma global, mas aplicada especialmente a cada uma das diversas *partes* da cidade; articulando uma multitude de propriedades, agentes, recursos e dinâmicas, públicos e privados; utilizando, de forma complementar, instrumentos impositivos, incentivadores, associativos e negociais.

Não são, pois, necessárias intervenções concentradas, de grande dimensão, de que a criação de cidades novas constituiu, no passado, o exemplo mais paradigmático. São necessárias numerosas e diversas intervenções, de pequena e média dimensão, para dar maior legibilidade, qualificar e colmatar a cidade, entendida esta de forma global, mas também dividida nas suas diversas *partes*, todas elas preexistentes.

Mas os **objectivos da políticas de solos** mantêm-se os de sempre, coincidindo, em cada momento, com aqueles que forem fixados para o ordenamento da cidade. De natureza física e financeira, poderão sistematizar-se do seguinte modo:

- A. Desenvolvimento e Ordenamento (prossecução de objectivos de desenvolvimento e de um processo ordenado de crescimento e transformação da cidade).
 - A.1. Disponibilizar solo no local e quantidade adequados aos usos pretendidos.
 - A.2. Contrariar a retenção, degradação e subaproveitamento de terrenos e imóveis inseridos em espaço urbano.
 - A.3. Contrariar urbanizações, construções e utilizações indesejáveis, porque em local desadequado, porque quantitativamente excessivas, ou porque não suficientemente articuladas com a envolvente.

- B. Distribuição da Renda Fundiária (numa perspectiva de financiamento da cidade e de equidade social).
 - B.1. Apropriação, pela Administração, de uma parte da renda fundiária, tendo em atenção a necessidade de financiamento das infraestruturas e equipamentos públicos.
 - B.2. Contrariar operações puramente intermediárias e especulativas.
 - B.3. Adoptar mecanismos perequativos, visando uma justa distribuição da restante renda fundiária entre os diversos proprietários.
- C. Contenção dos Preços praticados no Mercado Fundiário e Imobiliário.
 - C.1. Contenção geral, o que inclui contrariar grandes aumentos da renda fundiária.
 - C.2. Contribuição para a existência de um mercado social de alojamento
 - C.3. Criação de condições que favoreçam a ocorrência de investimentos estratégicos, face ao desenvolvimento pretendido.

Desenvolveram-se, ao longo destas páginas, diversas questões prévias e concomitantes à política fundiária, nomeadamente a problematização do direito de construir face à propriedade e a tentativa de caracterizar o funcionamento do mercado imobiliário (fundiário e de edifícios).

Apontaram-se, agora, necessidades (actuais) e objectivos (de sempre) de uma política fundiária.

Não se cuidou ainda, no entanto, de procurar defini-la.

O conceito é aplicado, muitas vezes, de forma muito ampla e interdisciplinar, sendo relativo a todo o solo, (rural e urbano, público e privado) e abrangendo, nomeadamente: o estatuto jurídico da propriedade imobiliária e respectivos registos; legislação relativa aos usos do solo, incluindo planos e servidões e restrições de utilidade pública; legislação relativa a processos de parcelamento e emparcelamento; fiscalidade relativa à posse do solo e ao seu uso; instrumentos normativos da acção pública directa sobre o solo privado, de ocupação temporária ou expropriativos; gestão do património público fundiário.

Se reportada apenas aos espaços urbanos e urbanizáveis, a política de solos surge ainda associada a outras políticas sectoriais da responsabilidade da Administração Pública, nomeadamente às políticas de habitação, de realização de infraestruturas e espaços públicos, de construção e gestão de equipamentos, desde logo por o solo ser suporte de toda a construção.

Tendo embora em atenção esta abrangência e inter-relação, não só do conceito como da sua operacionalização, interessa-nos aqui encará-lo de forma mais restrita.

Nas *Normas Urbanísticas*²⁶⁵ a política de solos é definida, neste sentido restrito, como o “conjunto de vias seguidas pelos poderes públicos como agentes reguladores e coordenadores do consumo ou utilização do solo”.

Ressalta, de tal definição, o papel do agente responsável pela coordenação da política, a Administração Pública. Mas uma qualquer política pressupõe, necessariamente, a existência de objectivos a alcançar, os quais, genericamente, já atrás foram apontados.

Poder-se-á, então, numa perspectiva restrita e operativa, adoptar a seguinte definição de **política de solos**:

Conjunto de vias seguidas pelo agente de decisão (a Administração Pública) para alcançar os seguintes objectivos genéricos (a precisar em cada caso): disponibilidade do solo necessário (e apenas desse) nos locais, momentos e preços adequados aos usos urbanos pretendidos; distribuição justa e equitativa da renda fundiária, assegurando também que esta constitua suporte financeiro à construção e transformação da cidade.

1.4 EQUIDADE EM POLÍTICA FUNDIÁRIA

As cidades crescem, vão-se construindo infraestruturas e equipamentos, vão-se criando expectativas que vão fazendo crescer a renda fundiária. O processo urbano de progressiva afectação de solos, até aí agrícolas, à urbanização e edificação, gera, nestes, mais valias muito vultuosas.

Já não será necessariamente assim nos processos de renovação urbana, em que cada terreno poderá sofrer valorização ou desvalorização, relativamente a anteriores usos e expectativas.

A acção urbanística de Administração Pública desempenha um papel determinante nessa evolução da renda fundiária, tanto com o seu papel normativo (produção legislativa, elaboração de planos), como com os seus investimentos em infraestruturas e equipamentos públicos, como ainda através da sua acção licenciadora (de urbanizações e edificações).

Já atrás se referiu que toda a acção de ordenamento do território, nomeadamente a de elaboração de planos, é por natureza diferenciadora relativamente a futuras utilizações dos diversos terrenos, sendo que tal diferenciação decorre por vezes das respectivas localizações e características, mas outras vezes de actos discricionários.

Face ao princípio da igualdade e perante esta inevitável discricionariedade, coloca-se então a questão de procurar mecanismos de perequação compensatória, contrariando, pelo menos relativamente, a

²⁶⁵ Lobo, Costa et. al., 1995, p. 149

desigualdade decorrente das regras e práticas de utilização do solo que tenham sido determinadas pela acção da Administração.

Esta questão, muitas vez desenvolvida em termos jurídicos, é, antes de mais, política e financeira, sendo que a escolha dos instrumentos de equidade a adoptar deverá ser feita em função de opções prévias dessa natureza.

A primeira é a definição do nível de igualdade que se pretende atingir quanto à sua abrangência geográfica, colocando-se as seguintes hipóteses:

- Pretende-se para a globalidade do território, englobando espaços urbano/urbanizáveis, mas também naturais, agrícolas e florestais; poderá aplicar-se ao país, à região, ou ao município.
- Pretende-se para a cidade no seu conjunto; poderá aplicar-se apenas à cidade contínua, ou poderá abranger também as suas periferias mais próximas, incluindo algumas áreas agrícolas e florestais, na perspectiva do que atrás designámos *cidade alargada*.
- Pretende-se para cada Bairro/*Parte da Cidade*.
- Pretende-se apenas em cada *Intervenção Urbanística Específica*.

Já estabelecida a abrangência geográfica, coloca-se ainda a questão de saber o grau de igualdade que se pretende atingir em cada espaço considerado: quase absoluta, ou apenas muito relativa?

Outra decisão prévia e determinante diz respeito à apropriação das mais valias decorrentes do processo urbano. Deverão ser arrecadadas por proprietários e promotores, pelo Estado, ou por ambos, e nesse caso repartidas em que percentagem?

Colocam-se, ainda, outras questões prévias, nomeadamente: o grau de intervenção pública que se pretende; quem deverá pagar o custo de construção da cidade; a pretensão, maior ou menor, de influenciar preços de mercado.

A questão de procura da equidade é, afinal, parte integrante de toda a política fundiária, articulando-se com todos os seus aspectos. Por facilidade, iremos aqui apenas relacioná-la com as duas questões prévias que, para o desenho dos mecanismos a adoptar, considerámos imprescindíveis: nível de igualdade pretendida e apropriação das mais valias. Relacionar-se-ão, ainda, as diferentes opções com uma sua consequência inevitável: a valorização dos terrenos para efeitos de expropriação por utilidade pública, a fixação da chamada *justa indemnização*.

Impõem-se, ainda, algumas outras notas introdutórias.

A procura de igualdade de que aqui se fala respeita à utilização de solo para construção. Ora, para estabelecer um qualquer mecanismo perequativo, é necessário fixar aquilo que poderíamos designar, utilizando a terminologia da lei espanhola, um *aproveitamento médio* com construção.

De notar, ainda, que a procura de igualdade entre proprietários/promotores terá que ser encarada em duas vertentes ²⁶⁶:

- a dos benefícios, que se traduz na possibilidade construtiva que lhes é autorizada;
- a dos encargos, que se traduz no somatório: cedências de terreno + obras a cargo do promotor + taxas urbanísticas.

Prosseguir a igualdade implica, pois, criar mecanismos de compensação que integrem estas duas vertentes.

No entanto, mais uma vez por facilidade de exposição, centrar-nos-emos aqui na vertente dos benefícios, remetendo a questão dos encargos para outra parte deste trabalho, respeitante à *Política de Financiamento das Infraestruturas Públicas*.

Para efeitos de exemplificação e raciocínio utilizar-se-á aqui, como parâmetro de *aproveitamento médio*, aquilo que designamos *índice médio de utilização*, o qual, aplicado a um qualquer perímetro (do país, da cidade, ou da área de intervenção) será o quociente entre o somatório da totalidade da área bruta de construção (existente e prevista) e a totalidade da superfície abrangida pelo respectivo perímetro. Tal indicador considera apenas o quanto se constrói; querendo ser mais rigoroso, dever-se-ia também considerar os respectivos usos, como aliás faz a lei espanhola. Mas tal pormenor é despiciente para o argumento a desenvolver.

Parta-se então da hipótese – apenas teórica, pois a seguir se abandonará – que se pretende um nível de igualdade máximo, englobando a totalidade do território (país, região, ou município não totalmente urbano), englobando espaços urbano/urbanizáveis, mas também, na sua maior parte, agrícolas, florestais e naturais.

Perante tal desiderato, há que notar desde logo que o *aproveitamento médio* terá que se traduzir num *índice médio de utilização* muito baixo, tão baixo que a sua concretização só será possível se a totalidade (ou quase) das mais valias for afectada ao Estado (Administração Central, Regional ou Município).

Na hipótese referida, poderão apontar-se quatro instrumentos construtores de equidade, mas que, diga-se desde já, têm pressupostos e alcances muito mais profundos, incompatíveis com a sociedade actual:

- Colectivização do solo urbanizável;
- Socialização do direito de construir;

²⁶⁶ Carvalho, Jorge, 1998 A, p. 93 e 94

- Socialização da totalidade das mais valias;
- Estabelecimento de um direito médio de construção.

A **colectivização do solo urbanizável** foi uma medida bastante defendida desde os finais do século XIX até aos anos 70, com clara articulação ideológica com as diversas opções socialistas. Visava orientar o crescimento, aumentar a oferta, controlar preços e alcançar a igualdade, num sentido muito amplo.

Foi a opção dominante nos diversos países socialistas, nomeadamente do bloco soviético, inserida num quadro mais global de nacionalização dos diversos meios de produção.

Mas foi também, na prática, a opção dominante em grande parte das cidades novas, em todos os regimes políticos. Poderão citar-se as *New Towns* inglesas, construídas nos anos 50 e 60, onde a compra do terreno pesou apenas 1 a 3% no investimento total²⁶⁷.

Em Portugal, o princípio da nacionalização e municipalização do solo urbano foi incluído na primeira Constituição pós 25 de Abril, nunca tendo de facto sido concretizado.

O mecanismo de **socialização do direito de construir** já atrás foi abordado, correspondendo, antes de mais, à separação entre o *jus aedificandi* e o direito de propriedade do solo, tal como acontece actualmente na Suécia.

Nesta perspectiva, a *justa indemnização* por expropriação teria que basear-se no preço dos terrenos agrícolas.

O proprietário, para construir, deveria pagar um valor adequado, tal como qualquer concessionário de um bem de domínio público. O valor a pagar teria que corresponder à totalidade da mais valia entre terreno agrícola e terreno para construção; só assim se atingiria a igualdade. De notar que, de acordo com esta lógica, o valor a pagar pela aquisição do direito de construir teria que ser muito elevado; não o sendo, a perequação não atingiria um grau elevado, seria muita relativa.

Também o mecanismo de **socialização da totalidade da mais valia** já atrás foi referido, na problemática propriedade do solo/ *interesse público/ direito de construir*. Neste caso, reconhece-se que o direito de construir emana da propriedade, mas taxa-se 100% da mais valia.

Foi tentado em diversos países, nomeadamente na Alemanha, tendo sempre originado reacções e recuos. Com tais recuos, baixa o rigor da perequação.

²⁶⁷ Merlin, Pierre, 1968, p.30

A *justa indemnização* teria igualmente que se reportar ao valor do terreno agrícola (ou que descontar, no seu valor, 100% de mais valia, o que daria o mesmo).

Trata-se, afinal, de um instrumento idêntico ao da socialização do direito de construir. Mas, partindo de uma formulação jurídica bem diferente, seria talvez, ainda, mais difícil de sustentar socialmente.

Resta a solução de **estabelecimento de um direito médio de construção**, tal como defendia J. P. Gilli na sua obra, de 1973, *Redéfinir le Droit de Propriété* ²⁶⁸.

Dando grande importância ao *princípio de igualdade entre proprietários*, mas também ao controle de preços dos terrenos, Gilli defendia que a propriedade do solo não englobasse a *propriedade do espaço*, mas somente uma certa quantidade deste, que seria denominado *espaço privado*; o restante pertenceria à colectividade e seria designado por *espaço público*.

O *espaço privado*, para a totalidade do território, sem distinção de área rural e urbana, seria fixado em $x \text{ m}^2$ de construção/ m^2 de terreno, ou seja, através de um *índice de utilização*. A possibilidade de construir no *espaço público* estaria condicionada a uma *concessão*, que implicaria o pagamento de uma quantia em dinheiro.

Com estas somas, o município constituiria um fundo destinado à indemnização das restrições ao direito de construir no *espaço privado*. Estas deveriam ter lugar sempre que e só quando as *servidões de urbanismo* impusessem um encargo anormal (não decorrente, pois, daquilo que atrás se designou por vinculação situacional).

A *justa indemnização* por expropriação limitar-se-ia à possibilidade construtiva inerente ao *espaço privado*.

Ensaie-se a aplicação deste mecanismo a Portugal, à totalidade do seu território.

O país tem uma área de 91.812 km^2 e tinha uma população, em 1991, de 9.862.540 habitantes. Estabeleça-se um rácio de necessidade, generoso, de 100 m^2 de área bruta de construção (abc) por habitante ou, o mesmo é dizer, de 300 m^2 de abc/família. Contas feitas, chega-se a um índice médio de utilização de $0,01 \text{ m}^2$ de abc/ m^2 de terreno.

Tal significaria uma possibilidade de: construção com 250 m^2 numa propriedade de 2,5 ha, suficiente para habitação familiar e anexos agrícolas; construção com 50 m^2 , suficiente apenas para anexos agrícolas, em propriedade de 0,5 ha, que em Portugal corresponde à unidade agrícola mínima de cultura, mas que é insuficiente para fazer face às necessidades de qualquer agregado familiar.

²⁶⁸ Correia, Alves, 1989, pp. 607-611

Estar-se-ia, pois, perante uma situação que, grosso modo, corresponderia a reconhecer à propriedade um direito construtivo complementar a uma normal exploração agrícola. A construção para além disso, ou seja, todo o processo de urbanização, de transformação do solo agrícola em urbano, constituiria uma faculdade pública, que poderia ser concessionada.

Num comentário, rápido, a estes quatro possíveis instrumentos, poder-se-ão afirmar como mais coerentes o primeiro e o quarto.

O primeiro, da colectivização do solo urbanizável, é claro e inequívoco; se aplicável seria eficaz; mas é incompatível com os actuais paradigmas políticos dominantes.

O segundo e o terceiro – de socialização do direito de construir e de socialização das mais valias – afiguram-se de aplicação impossível, sobretudo se de facto equitativos, o que pressuporia a apropriação pela colectividade da totalidade da mais valia decorrente do processo de transformação urbana. Reconhecer a propriedade privada do solo, mas retirar-lhe a renda fundiária, afinal o que para ela é mais importante, corresponde a uma manipulação jurídica, dificilmente sustentável do ponto de vista social. A tendência a esperar dos proprietários seria a do recurso jurídico e a de tentarem paralisar o mercado, o que obrigaria a Administração à expropriação ou, em alternativa, a recuar (como aconteceu em tais tentativas).

O quarto – do índice médio muito baixo - sendo também de muito difícil aplicação, uma vez que entraria em confronto com os interesses dominantes, corresponde a uma construção teórica muito interessante. De fácil defesa jurídica, teria a vantagem de constituir, ele próprio, uma base de referência para a regulamentação da construção em todos os espaços não urbanos, incluindo as periferias das cidades.

Voltando ao início, e procurando mecanismos consentâneos com a sociedade actual, parta-se então da hipótese de que se pretende estabelecer um processo perequativo apenas para a cidade e/ou para cada uma das suas partes.

Conforme a(s) área(s) de referência que se considerar(em), assim se estabelecerá um *índice de utilização média* maior ou menor, com as consequentes repercussões no que respeita à abrangência de equidade e, também, quanto à utilização da perequação como forma de apropriação de parte das mais valias pela colectividade. Em concreto, embora variando de cidade para cidade, poder-se-ão considerar como referência os seguintes índices de utilização ²⁶⁹:

- para a *cidade alargada*, incluindo o que denominámos *cidade campestre*: 0,2, ou menos;
- para a *cidade contínua*: 0,4;
- para cada um dos *bairros* (ou *área de intervenção urbanística específica*): 0,4 a 1,0.

²⁶⁹ Ver PARTE I, ponto 3.3, relativo a DENSIDADES A PRATICAR

Fazer a perequação apenas ao nível de cada bairro significará: não corrigir a desigual possibilidade construtiva existente entre eles; não corrigir a desigualdade entre zonas residenciais, terciárias ou industriais e grandes áreas verdes ou de equipamento público; não fazer, em suma, a perequação entre as maiores desigualdades.

Verifica-se, assim, que quanto maior é a abrangência geográfica, mais nela são incluídos usos não indutores ou menos indutores de renda fundiária, menor será o índice/ aproveitamento médio reconhecido a cada propriedade, maior será a renda a redistribuir e maior, portanto, a igualdade alcançada.

No que respeita aos encargos, ocorre algo simétrico. Quanto maior é a área abrangida, maior é a perspectiva de participação:

- a cada *bairro* ou *intervenção específica* estão associados infraestruturas e equipamentos locais;
- à *cidade contínua* estão associados estes, mas também infraestruturas e equipamentos gerais;
- à *cidade alargada* estão associados, para além dos encargos referidos, os possíveis apoios financeiros à afectação das áreas agrícolas e florestais integrantes da cidade para fins ambientais, culturais e de lazer.

Numa perspectiva de defesa do princípio da igualdade e de defesa do interesse público surge sempre, pois, como preferível, o máximo de abrangência geográfica.

Pretendendo então a equidade apenas para a cidade e sublinhada a importância da abrangência geográfica considerada, poderão apontar-se as seguintes técnicas possíveis, aplicáveis a qualquer perímetro:

- cedência em espécie, para além do *aproveitamento médio*;
- taxação especial, para além do *aproveitamento médio*;
- transferência de índice, referenciada ao *aproveitamento médio*;
- associação entre proprietários, referenciada a *aproveitamento médio*.

Todos estes instrumentos se referenciam, pois, a um *aproveitamento médio*, sendo para tal necessário utilizar, nos planos, dois tipos de índices urbanísticos²⁷⁰:

- por um lado, índices *objectivos*, estabelecidos em função daquilo que se considera necessário para assegurar o correcto ordenamento urbanístico do território, e que correspondem às edificações que previsivelmente se vão materializar no terreno;
- por outro lado, índices *subjectivos* (de referência), estabelecidos em função do que se considera ser a justa repartição de benefícios e encargos, e que apenas determinam a medida de conteúdo económico útil de cada direito de propriedade (coincide com o que se tem denominado *aproveitamento médio*, sendo de esperar que a sua fixação obedeça a critérios rigorosos).

²⁷⁰ Amaral, Freitas do, 1996, p. 8

A regulamentação das **cedências em espécie** impõe, aos proprietários dos terrenos com índices objectivos superiores ao *aproveitamento médio*, cedências de terreno com essa possibilidade construtiva em excesso. Estas, por sua vez, de forma directa ou indirecta, deverão servir para compensar aqueles, que não poderão atingir, no respectivo terreno, aquele limiar de construção.

Esta técnica é adoptada pela lei espanhola ²⁷¹.

Em Portugal foi aplicada à totalidade do perímetro urbano de Évora, no Plano de Urbanização recentemente ratificado, em sequência (e articulação) com a publicação do D.L. 380/99.

A **taxação especial**, para além do aproveitamento médio, traduz-se na imposição aos proprietários de terrenos com índices superiores à média, de pagamento de taxa ou imposto de mais valia, cujas receitas deverão em princípio ficar consignadas à satisfação de indemnizações devidas aos proprietários sacrificados.

A adopção desta técnica foi equacionada, em Portugal, no âmbito da elaboração da Tabela de Taxas Urbanísticas do Município de Aveiro, proposta por J. Carvalho e F. Oliveira ²⁷².

Vale a pena reforçar algo dito anteriormente: que a reposição efectiva da igualdade através da taxação se traduz, tendo em atenção os valores de mercado, no pagamento de verbas muito elevadas, sendo portanto de difícil aceitação social.

Dando um exemplo: imagine-se um lote de 1000 m², onde o plano admite um índice de 1,0 e o índice médio fosse de 0,4; poderia, pois, construir mais 600 m² do que lhe permitiria o aproveitamento médio; o m² de possibilidade construtiva valeria, por hipótese, 30 contos/m²; para repor a igualdade, teria então que pagar 18.000 contos (600 m² × 30 contos/m²), para além dos encargos correspondentes às infraestruturas urbanísticas. Os números falam por si: através das taxas, a reposição de igualdade dificilmente se fará, a não ser em termos relativos, cobrando apenas uma percentagem daquele valor.

Abordem-se agora as técnicas de **transferência de índice**. Consistem no seguinte: o plano fixa, como nos casos anteriores, uma potencialidade construtiva (índice objectivo) e um índice médio (índice subjectivo); o proprietário poderia adquirir o direito de construir correspondente à diferença entre os dois valores; comprá-lo-ia a outro proprietário, que aceitaria vendê-lo, ficando onerado com condicionante *non aedificandi*.

²⁷¹ Correia, Alves, 1989, pp. 617-621

²⁷² Carvalho, Jorge e Oliveira, Fernanda Paula, 1998

Estas técnicas têm origem na figura do *Transfer of Development Rights*, do direito norte americano, tendo tido larga aplicação em diversas cidades, como Nova Iorque, São Francisco, Chicago, entre outras²⁷³.

O direito francês prevê-as pontualmente, nomeadamente em *áreas naturais*.

Também o direito espanhol as utiliza, como complemento aos mecanismos de equidade.

Em Portugal foram utilizadas em Coimbra, nos anos 80, estando previstas no Plano Costa Lobo, mas abandonadas nos anos 90 por a sua aplicação, deturpada, estar a originar transferências de índices de locais afastados para o centro da cidade, originando aqui densidades excessivas.

De facto, estes mecanismos têm sido objecto de muitas críticas, porque:

- não são suficientemente equitativos, uma vez que não abrangem todos os proprietários sacrificados;
- se deixados à lei de mercado, originam a transferência de índices de locais menos valorizados para os de maior valor, podendo gerar desequilíbrios urbanísticos em ambos os locais;
- poderão obviar às cedências de áreas para equipamentos ou outros fins, ou a fazê-lo em locais não desejáveis.

Dir-se-á, em resumo, que este mecanismo só se revela interessante se for aplicado no interior de cada parte da cidade e se dele decorrer, não um qualquer ónus, mas apenas aqueles que forem de interesse público, e ainda cedências de terreno ao Município em local desejável.

Há que referir, por último, as **técnicas de natureza associativa ou societária**, em que os diversos proprietários de uma área pré-definida são estimulados ou até mesmo obrigados a realizar em conjunto a urbanização e/ou edificação dos respectivos terrenos, partilhando entre si encargos e benefícios de forma equitativa.

Na Alemanha, durante o século XX – a partir de Lex Adickes (1909) – o essencial das novas urbanizações foi realizado através de associações de proprietários. Estas podem acontecer por sua própria iniciativa, o que poucas vezes acontece, ou por iniciativa pública, procurando um acordo com os proprietários e substituindo aqueles com quem o acordo se revelou impossível (expropriando, o que aliás também poucas vezes acontece)²⁷⁴.

Em Portugal, onde estas, como todas as outras práticas equitativas, são pouco comuns, pode citar-se uma associação de proprietários realizada em Oeiras, dinamizada pelo Município, que levou a cabo uma

²⁷³ Correia, Alves, 1987 A, pp. 611-617

²⁷⁴ Op. Cit., p. 173

urbanização de grande dimensão, suportando infraestruturas locais e gerais e repartindo benefícios, com base em avaliações e cálculos financeiros bastante pormenorizados e rigorosos ²⁷⁵.

Esta associação revelou-se possível porque os proprietários eram também promotores. Não o sendo, a experiência de outros países demonstra que dificilmente estas associações se concretizam sem apoio público, técnico e financeiro.

Tais associações, numa fase de fraca intervenção pública directa, revelam-se imprescindíveis à construção e reconstrução ordenada da cidade. Na perspectiva de procura de equidade revelam-se muito eficazes à escala de cada intervenção, mas apenas a essa. Poderão, no entanto, ser complementares de outros mecanismos perequativos a escalas mais globais.

Apresentadas estas quatro técnicas de perequação relativas à cidade, dever-se-á reforçar a ideia de que a escolha de uma ou de outra dependerá dos fins pretendidos, nomeadamente da percentagem de apropriação de mais valias pelo Estado (embora esta possa ser conseguida através de outros mecanismos de taxaço directa) e, sobretudo, do nível de equidade que se pretenda alcançar.

Opinião, sobre a adequação das técnicas referidas ao nível de equidade pretendido, é organizada no quadro seguinte:

Quadro 26: Técnicas de perequação para a cidade, função do nível de equidade pretendido

		ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA DA EQUIDADE			
		<i>Cidade Alargada</i>	<i>Cidade Contínua</i>	<i>Bairro</i>	<i>Intervenção Específica</i>
GRAU DE EQUIDADE	Grande	C.E.	C.E.	C.E.	A.P.
	Pequeno	T.	T.	T.; T.I.	T.; T.I.

C.E. - Cedência em Espécie; T. - Taxação; T.I. - Transferência de Índice; A.P. - Associação de Proprietários.

Dir-se-á, então, em conclusão, e relativamente a cada um destes instrumentos:

- a Taxação, para ser realmente equitativa, terá que recorrer a valores muito elevados, com a consequente dificuldade de aceitação social;
- a Transferência de Índices não é suficientemente equitativa e poderá originar comportamentos com consequências negativas, numa perspectiva de ordenamento;
- as Cedências em Espécie, reportadas a um aproveitamento médio para a cidade alargada ou para a cidade contínua, garantem o máximo de equidade (mais na primeira do que na segunda); além disso, perspectivam o relançamento de uma política de solos;

²⁷⁵ Serpa, Luís, 1994

- as Associações de Proprietários, necessariamente reportadas a intervenções específicas, são um instrumento da maior importância para a construção e reconstrução ordenada da cidade.

Cedências em Espécie, para a equidade ao nível da cidade, e Associações de Proprietários, em cada intervenção específica, são mecanismos complementares e compatíveis entre si que, em conjunto, se revelam os mais recomendáveis:

- Atingem o máximo nível de equidade.
- Perspectivam uma intervenção pública fundiária adequada à realidade actual, traduzida numa diversidade de pequenas áreas, espalhadas pela cidade, que transitam entre proprietários e município, permitindo que este vá tendo uma acção orientadora e complementar dos outros agentes.
- Desenham dinâmicas de urbanismo operacional, articulando proprietários entre si e perspectivando a hipótese de a eles se associarem outros promotores, ou o próprio município.

Poderá/deverá colocar-se a questão de saber quais as consequências que a adopção de mecanismos perequativos poderão ter no funcionamento do mercado fundiário.

A curto prazo poderão originar problemas específicos (associados à quebra de expectativas) e provocar nos proprietários um *esperar para ver*, sobretudo daqueles em cujas propriedades os *índices objectivos* sejam superiores aos do *aproveitamento médio*. Nestes casos, poderá ser necessária uma intervenção directa da Administração Pública, para evitar a retenção de terrenos.

Mas, numa perspectiva de médio/longo prazo, afigura-se que só poderão ser positivos, uma vez que a adopção, para um determinado perímetro, de um aproveitamento-padrão e de um encargo-padrão:

- tornará o mercado muito mais transparente, já que estes poderão ser facilmente divulgados;
- permitirá, através dos mecanismos de perequação, compensar efeitos de externalidade, pelo menos no que à infraestrutura pública diz respeito.

1.5 NOTAS E ORIENTAÇÕES A RETER

O solo é um recurso base de qualquer ocupação urbana.

Ordenar o território e afectar solo às diferentes ocupações são acções indissociáveis.

Para que tal afectação não corresponda apenas a uma mancha num papel (um plano), para que se transforme em realidade, será então indispensável uma **política de solos** que, numa perspectiva restrita e operativa, mas muito ambiciosa, se poderá definir como:

“Conjunto de vias seguidas pelo agente de decisão (a Administração Pública) para alcançar os seguintes objectivos:

- disponibilidade do solo necessário nos locais, momentos e preços adequados aos usos urbanos pretendidos;
- melhor funcionamento do mercado imobiliário;
- distribuição justa e equitativa da renda fundiária, assegurando também que esta constitua suporte financeiro à construção e transformação da cidade”.

Tais objectivos, genéricos, terão que ser precisados em cada caso, podendo acontecer que nem todos sejam prosseguidos, ou que lhes sejam atribuídas diferentes importâncias.

Analisado o **mercado fundiário** de terrenos urbanos e para-urbanos, constata-se que o seu funcionamento é muito imperfeito, fundamentalmente porque:

- Não existe informação universal sobre possibilidade construtiva e valores de mercado, os quais: exigem conhecimentos especializados; estão muito sujeitos a pressões sobre a Administração Pública; estão muito dependentes de ocorrências futuras.

O mercado fundiário é, estruturalmente, pouco transparente e, por isso, muito sujeito à especulação.

- A generalidade das intervenções de urbanização e construção originam externalidades, positivas e negativas: na renda fundiária de propriedades vizinhas, na infraestrutura pública, em aspectos ambientais.

Não sendo tais externalidades incluídas na contabilidade de produção (e nos consequentes valores de transacção), o mercado fundiário não poderá atingir o pretendido equilíbrio geral económico.

- O solo constitui um bem de refúgio, sujeito a entesouramento, sobre o qual recai a convicção (subjectiva) de que a longo prazo sempre se irá valorizar.

Assim, em momentos de queda (de valores dos edifícios) os proprietários dos terrenos resistem à diminuição dos preços, aumentam a retenção.

Sendo parte integrante do mercado imobiliário, o valor do solo (renda fundiária) não desempenha, nesse mercado, o desejável papel regulador.

Perante tal realidade, revela-se necessário uma intervenção da Administração Pública com vista a corrigir as imperfeições do mercado. Tal intervenção, parte integrante de uma *política fundiária*, deverá visar:

- o tornar o mercado mais transparente, o que recomenda: regras urbanísticas claras, duradouras e fiáveis; organização da informação sobre transacções e respectivos preços; ampla divulgação dessas regras e dessa informação;
- a criação de mecanismos de imputação, a cada empreendimento, das respectivas externalidades; poderão ser utilizados, para o efeito, mecanismos directamente fundiários, financeiros ou fiscais;
- a existência de uma oferta adequada à procura, evitando uma excessiva retenção dos terrenos; tal exigirá políticas duradouras, de longo prazo, não apenas intervenções em momentos de crise de mercado.

O mecanismo de formação da renda fundiária assenta na relação jurídico-política que a **propriedade do solo** constitui. De facto, na actual sociedade, o solo é sempre (ou quase sempre) propriedade de alguém, a quem, sobre o mesmo, são reconhecidos direitos.

Confrontam-se, nos vários países e ao longo do tempo, opiniões diferentes sobre tais direitos e, nomeadamente, sobre a fonte de legitimidade do direito de construir (*jus aedificandi*): componente do direito de propriedade, ou faculdade de natureza jurídico/pública?

Os diversos argumentos jurídicos, que se alinham de um e outro lado, assentam, sobretudo, em opções ideológicas, correlacionadas com a maior ou menor importância que atribuem à propriedade privada.

O entendimento do direito de construir enquanto faculdade de natureza jurídico/pública torna mais fácil a acção de ordenamento (que poderemos associar ao interesse público). No entanto, assumiremos esta questão como ultrapassando a nossa visão disciplinar (embora considerando que ela não deveria deixar de ser considerada), pelo que adoptaremos, no desenvolvimento deste trabalho, as seguintes ideias, ainda ambíguas, mas consensuais:

- reconhecimento do direito de propriedade do solo, mas como direito não absoluto; a propriedade com uma função social que faz parte da sua própria essência;
- reconhecimento da necessidade de ordenamento das cidades e de esta ser obrigação e competência da Administração Pública, sendo que tal actividade terá que gozar de alguma descrionariedade, limitada, contudo, por princípios fundamentais.

Voltando à formação da renda fundiária e admitindo-se que os proprietários ficarão, pelo menos, com uma parte das mais valias, coloca-se a questão de saber como se fará, entre eles, a respectiva repartição, sendo certo que os planos urbanísticos (de responsabilidade da Administração Pública) são, por natureza, diferenciadores de usos e, em consequência, da valorização de cada propriedade.

Se se pretender respeitar o princípio fundamental da igualdade, terão então que ser adoptados mecanismos de **perequação compensatória** entre proprietários, complementares do zonamento dos planos.

Para regular tal perequação, há que considerar, antes de mais, a abrangência geográfica relativamente à qual se pretende aplicá-la e, também, os diferentes instrumentos que poderão ser adoptados.

Relativamente à abrangência geográfica:

- Afastou-se a hipótese da perequação se estender a espaços exteriores à cidade, pois tal corresponderia à total socialização do direito de urbanizar (e da correspondente renda fundiária), opção que se considerou incompatível com a sociedade actual.
- Concluiu-se que, para defesa do princípio de igualdade, tal como para defesa do interesse público, surge sempre como preferível, tanto na perspectiva dos benefícios como na dos custos, a maior abrangência geográfica possível. Quanto maior for a área maior será a renda a redistribuir. Quanto maior for a área, mais infraestruturas e equipamentos lhe estarão directamente associados e maior a perspectiva de participação.
- Considerou-se, então, recomendável que a perequação se estendesse à *cidade alargada* ou, pelo menos, à totalidade da *cidade contínua* (conceitos utilizados e explicitados na Parte I, ponto 4.2)

Quanto aos instrumentos perequativos que poderão ser utilizados:

- Identificaram-se *cedências em espécie, taxação especial, transferência de índice e associação entre proprietários*, tendo-se considerado que todos eles se deveriam reportar a um *aproveitamento médio*.
- Analisados cada um deles, considerou-se que:
 - a Taxação, para ser realmente equitativa, terá que recorrer a valores muito elevados, com a consequente dificuldade de aceitação social;
 - a Transferência de Índices não é suficientemente equitativa e poderá originar, numa perspectiva de ordenamento, comportamentos com consequências negativas;
 - as Cedências em Espécie, reportadas a um aproveitamento médio para a cidade alargada ou para a cidade contínua, garantem o máximo de equidade (mais na primeira do que na segunda); e o relançamento de uma política de solos;
 - as Associações de Proprietários, necessariamente reportadas a intervenções específicas, são um instrumento da maior importância para a construção e reconstrução ordenada da cidade.
- Concluiu-se, em resumo, que Cedências em Espécie, para a equidade ao nível da cidade, e Associações de Proprietários, em cada intervenção específica, são mecanismos complementares e compatíveis entre si, que, em conjunto, se revelam os mais recomendáveis.

De referir, sobre as previsíveis consequências da adopção de mecanismos perequativos no funcionamento do mercado fundiário que, para além da conjuntura inicial e numa perspectiva de médio/longo prazo, elas se afigurem capazes de contribuir para o tornar mais transparente e para a imputação de externalidades.

Uma Política Fundiária deverá, então, procurar corrigir as imperfeições do mercado e adoptar mecanismos perequativos, relativos aos benefícios dos vários proprietários, e também relativos aos seus encargos (este aspecto será tratado à frente, no *Financiamento da Infraestrutura Pública*).

Mas a Política Fundiária, conforme seus objectivos atrás expressos, deverá visar mais do que isso. Deverá, fundamentalmente, prosseguir um processo ordenado de crescimento e transformação de cidade e, para tal, influenciar comportamentos genéricos de proprietários e promotores e conseguir a disponibilização do solo necessário, nos locais e momentos adequados aos fins pretendidos.

Tendo-se concluído que, para ordenar a cidade actual, são necessários numerosas e diversas intervenções, de pequena e média dimensão, para lhe dar maior legibilidade, e para qualificar e colmatar a ocupação existente, há que encontrar, então, os instrumentos de política fundiária adequados para o efeito.

É isso que se procurará fazer no ponto seguinte.

2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FUNDIÁRIA

Abordou-se, no número anterior, a questão fundiária, numa perspectiva jurídica e numa perspectiva económico/financeira, não deixando de fazer ressaltar que ela constitui, também, uma questão ideológica e política.

Percebeu-se como essa questão é fundamental ao ordenamento da cidade e ao seu financiamento.

Identificaram-se os objectivos de uma política de solos, os quais, visando o interesse público, não poderão deixar de ter em conta o direito de propriedade e o funcionamento do mercado imobiliário.

Procurar-se-á agora enumerar e avaliar diversos instrumentos que, em vários países, têm sido aplicados para a prossecução desses objectivos. Serão agrupados em cinco blocos, conforme a sua natureza e o diferente papel neles desempenhado pela Administração Pública:

- Planos de ordenamento, demais regulamentação e licenciamento urbanístico.
- Fiscalidade sobre a propriedade fundiária e imobiliária.
- Intromissão pública explícita no negócio privado.
- Oferta pública de solo urbanizado.
- Processos impositivos, associativos e/ou substitutivos.

Os diversos instrumentos que, de forma sucinta, se irão abordar, apresentam-se por vezes como alternativos, outras vezes como complementares, sendo justamente da sua selecção, articulação e complementaridade que resultará a adopção de uma política fundiária.

A informação aqui sistematizada será utilizada para o efeito.

2.1 PLANOS DE ORDENAMENTO, DEMAIS REGULAMENTAÇÃO E LICENCIAMENTO URBANÍSTICO

A possibilidade ou não de urbanizar (parcelar, infraestruturar) e de construir está sujeita, na generalidade dos países e em toda a Europa, a uma autorização administrativa, a uma licença caso a caso.

Para suporte e orientação da emissão dessas licenças e dos próprios investimentos públicos, existe regulamentação com incidência sobre o solo, que poderemos dividir em Regulamentação Geral, relativa à generalidade da urbanização e construção, Servidões e Restrições de Utilidade Pública, de âmbito mais geral ou mais limitado, e Planos de Ordenamento, cada um incidindo sobre o respectivo perímetro.

O licenciamento, quase sempre municipal, e a regulamentação de suporte e orientação às respectivas decisões, são instrumentos importantes de condicionamento e orientação da ocupação do solo, desde que esta não ocorra à margem da legalidade. Praticados em todos os países, poderemos considerá-los como intervenção fundiária mínima.

Na **regulamentação geral** poder-se-ão incluir a relativa aos próprios procedimentos técnico-administrativos e outras de âmbito mais técnico, de salubridade, de segurança, de funcionalidade, ou até sobre a estética das paisagens e edificações.

Os *Regulamentos Gerais das Edificações Urbanas* são parte integrante desta normativa genérica.

Poderão, também, ser estabelecidas regras gerais de urbanização, nomeadamente dimensionamentos mínimos ou desejáveis para arruamentos, estacionamento, espaço público, afastamentos de vãos de edifícios, etc.

Tais normas poderão ter utilidade, não apenas na ausência de regulamentação mais pormenorizada, mas também como orientação para a sua elaboração.

Já atrás se referiu que a propriedade encerra um direito de uso limitado. Entre esses limites poderão referir-se os decorrentes das servidões civis (entre detentores de direitos reais e que se encontram na disponibilidade dos respectivos beneficiários, que delas podem renunciar) e servidões administrativas, ou restrições por utilidade pública, estas de aplicação obrigatória ²⁷⁶.

²⁷⁶ Costa, Pereira da, s.d., pp. 4-6

A generalidade destas **servidões**, visando a defesa de um bem considerado como de interesse público, patrimonial, ambiental, funcional, etc., contribuem para o ordenamento do território em geral. Numa perspectiva de política de solos, contribuem sobretudo pela negativa, nomeadamente quando determinam áreas *non aedificandi*.

Os **planos de ordenamento** têm sido considerados instrumentos fundamentais e até imprescindíveis para uma Administração Urbanística eficaz. Variam bastante entre si, em vários aspectos:

- Área que abrangem: território nacional ou regional; região urbana; cidade (incluindo ou não periferias); *parte* de cidade (maior ou menor).
- Grau de pormenor: redes de infraestruturas públicas e de defesa ambiental, articulando zonas (maiores ou menores) e consequente regulação de ocupação (com maior ou menor detalhe); traçado regulador do espaço público, associado ou não à regulação da construção adjacente; delimitação exacta do espaço público, dos lotes e da implantação e volume dos edifícios, regulando o respectivo uso.
- Natureza, podendo, concomitantemente ou não, ser: orientadores (definição de objectivos a atingir e de um modelo espacial de referência); estratégicos (distinguindo o essencial do secundário, identificando agentes a envolver, perspectivando meios e políticas); reguladores (funcionando como regulamentos administrativos, fazendo lei); operativos (precisando e mobilizando meios jurídicos, técnicos e financeiros para a sua própria execução).

Tendo em conta a realidade, problemas e dinâmicas da cidade actual e os objectivos de política de solos atrás definidos, coloca-se então a questão de saber quais os planos a adoptar.

Começando pela área que abrangem.

Olhando o passado, talvez se possa constatar que o plano unitário da cidade anda muito associado à utopia, enquanto que o de *parte da cidade* se identifica com o pragmatismo. Os projectos unitários e utópicos do Renascimento, confrontados com os eixos urbanos construídos no Barroco, são um bom exemplo do que se refere.

Quererá tal dizer que, conforme opinam, entre outros, Aldo Rossi ou Carlo Aymonino, há que abandonar a *utopia globalizante* e centrarmo-nos apenas em partes da cidade?

Já atrás se emitiu opinião contrária e explicou-se porquê.

A cidade emergente, móvel, dispersa, poliforme e policêntrica, abrangendo de facto áreas agrícolas e florestais, coloca-nos perante uma nova realidade que nos obriga a repensar o nosso *saber fazer* e, para tal, é indispensável encontrar novos modelos, capazes de articular a globalidade da cidade com cada uma das suas partes. Recusar, actualmente, a utopia, significa ir a reboque, deixar de acreditar no planeamento.

De tudo o que atrás foi referido sobre a cidade actual, nomeadamente quanto ao facto desta cada vez mais se inserir em região urbana e de, internamente, necessitar de intervenções que explicitem e qualifiquem os seus elementos estruturantes e cada uma das suas partes, resulta a necessidade de:

- Planos de Região Urbana, que bastará serem de natureza orientadora e estratégica, desenhando projectos comuns e compromissos entre cidades.
- Planos de Cidade, incluindo a respectiva periferia mais próxima, que deverão ser orientadores e estratégicos, mas também reguladores. Deverão desenhar modelos de ordenamento enquadramentos da nova realidade (a dicotomia, redutora, urbano/rural está com ela desconforme), identificar as intervenções necessárias, explicitar meios e agentes a mobilizar e políticas a adoptar, com especial realce para a política de solos. Mas deverão também regular a possibilidade construtiva e desenhar, ou regular, mecanismos de articulação operativa e de perequação entre proprietários e destes com a Administração.
- Planos de Parte de Cidade, de Bairros ou Eixos, da mesma natureza que os anteriores, mas mais pormenorizados, identificando acções, agentes e meios, recorrendo já ao traçado regulador numa perspectiva lata, não pressupondo apenas e necessariamente uma forma urbana clássica.
- Projectos Urbanos, para áreas específicas de intervenção, de natureza reguladora e operativa, mobilizando e articulando agentes, desenhando espaço público, lotes, volumes de edifícios e respectivos usos.

A estes últimos poder-se-lhes-ia chamar, como o faz a legislação portuguesa, *planos de pormenor*. Denominá-los **projecto urbano** pretende sublinhar o seu carácter executório e distingui-los dos outros planos porque, no contexto actual, apenas se mostram úteis quando reunidas condições de muito menor incerteza.

Refere Nuno Portas ²⁷⁷, criticando os planos de pormenor em Portugal: “A força jurídica que a lei lhes atribui dificulta – em nome de verdadeiros ou supostos valores colectivos – a sua própria legitimação. Na prática está-se a exigir a uma coisa chamada plano que seja pré-projecto, sem estarem reunidas condições para o poder ser. Os PP’s contêm tanto de arbitrariedade nas formas de edificação, como de indigência técnica na concepção do espaço público, o que apenas significa indiferença cadastral ou orográfica, desconhecimento das condicionantes e do funcionamento do mercado e insegurança em relação ao momento da sua realização”.

A cidade actual, ainda mais que a de outrora, pressupõe a participação de numerosos agentes, de investimentos privados, a intervenção directa pública tende a diminuir. Assim sendo, afigura-se inútil avançar para algo próximo de um projecto de execução, quando ainda não se conhecem os principais agentes e meios a mobilizar e, portanto, o próprio programa. Transformar tais estudos em regulamento administrativo, de natureza imperativa será não só inútil como também nocivo, na medida em que, muito provavelmente, exigirá a sua futura alteração, com procedimentos sempre complicados e morosos.

Quererá isto dizer, então, que os planos apenas deveriam ser feitos *por medida*, pressupondo intervenções concretas e já negociadas com os respectivos promotores?

Os *projectos*, sim, mas os planos, não, de forma nenhuma. Tal significaria abandonar a atitude de planeamento.

Por isso se defendem **planos de parte de cidade** que, uma a uma, definam os seus limites, a sua identidade (que pressupõe uma ideia geral de funções e de forma), os seus elementos estruturantes, a aproximação a um traçado regulador, o programa geral da intervenção necessária.

²⁷⁷ Portas, Nuno, 1999, p. 23

Tal é perfeitamente suficiente para enquadrar intervenções concretas, deixando espaço para a necessária compatibilização entre os interesses dos promotores e o objectivo público, que sempre deverá ser o da qualificação da *parte* da cidade em que se insere.

De notar que um tal plano se confronta, no seu interior, com espaços mais ou menos edificados e consolidados, com locais mais ou menos importantes do ponto de vista da sua própria estruturação, com dinâmicas em curso ou ainda inexistentes. Sendo cada local diferente dos outros quanto às preexistências, quanto à sua função estruturante (funcional e simbólica) e quanto ao seu grau de incerteza, percebe-se que o plano também os deverá distinguir, desenvolvendo mais as suas propostas para uns do que para outros.

Chega-se, assim, a uma das componentes do conceito de “planos de regulação variável” defendido por Nuno Portas, respeitante à forma de regular o solo urbano e urbanizável: “Partindo do princípio que nem toda a área contida em perímetro urbano tem igual nível de incerteza, a aplicação de um critério de *ajustamento do grau de rigidez ao grau de convicção admissível, para cada parte do território*, permite não só ir mais longe na regulação dos tecidos urbanos consolidados e menos naqueles que não têm tais amarras a estruturas construídas, como também legitima que se tracem as malhas estruturantes para aquelas áreas que, não as tendo, são consideradas as preferidas ou prioritárias para o desenvolvimento realista do Município” ²⁷⁸.

Idêntico conceito tínhamos defendido e praticado em Évora, nos anos 80, logo que “se foi tornado claro que não era necessário dispor de planos de pormenor totalmente concluídos para todas as zonas, que para algumas bastavam alguns elementos estruturantes desses planos, necessitando apenas de ser bastante pormenorizadas as zonas relativamente às quais se previa a curto prazo a sua urbanização e construção, já de acordo com programas e iniciativas bem conhecidas e definidas”. Iniciou-se, assim, a elaboração do que, na altura, se designou *Planos de Estrutura de Zona*, estudos urbanísticos elaborados à escala 1:2.000 e de conteúdo situado entre o *plano de urbanização* e o *plano de pormenor* previstos legalmente. Incluíam “o desenho do sistema viário, de forma tão rigorosa quanto o permitia a escala adoptada, e a definição de programas de ocupação para cada um dos quarteirões (...), podendo ainda incluir, para zonas consideradas mais sensíveis do tecido urbano proposto, alinhamentos, volumes,

²⁷⁸ Portas, Nuno, 1995, p. 26

localização de comércio e serviços, elementos a preservar ou recuperar e, ainda, instruções quanto à forma de implementação” ²⁷⁹.

Mas, conforme convicções já atrás enunciadas ²⁸⁰, para ordenar a cidade actual não basta fazê-lo por partes, é necessário também construir um modelo de ordenamento global. Estrutura viária, estrutura verde, localização de centralidades e de equipamentos de maior dimensão e, até, a própria identificação/delimitação de cada uma das *partes* a considerar, as linhas gerais do consequente programa e o grau de empenho público/prioridade que cada uma deverá merecer (também aqui se poderá aplicar o conceito de *regulação variável*), são aspectos que só à escala global poderão ser pensados.

Tais **planos de cidade** dificilmente poderão deixar de incluir a técnica do *zonamento*, mas desejavelmente subordinada ao desenho dos seus elementos estruturantes (mais uma vez a *regulação variável*) e associada a orientações de traçado regulador para cada *parte* de cidade.

O **zonamento** é definido por Victor Campos ²⁸¹ como “técnica regulamentar que consiste em delimitar áreas homogéneas do território e associar a cada uma delas certos parâmetros ou regras de uso, ocupação e regime de transformação. Cada uma das áreas homogéneas estabelecida pelo regulamento de zonamento é genericamente designada por *zona*”.

Tal técnica, criada por engenheiros municipais e urbanistas alemães na segunda metade do século XIX, foi entusiasticamente adoptada pelos modernistas da Carta de Atenas e difundida sobretudo após a Segunda Grande Guerra por todos os países onde existia uma prática de urbanismo. Actualmente muito criticada, continua no entanto a ser praticada, alargando-se mesmo a outros domínios do ordenamento do território, por exemplo florestais e ambientais.

²⁷⁹ Carvalho, Jorge, 1990, p. 140-142

²⁸⁰ Ver *PARTE I*, ponto 1.3, *A CIDADE POR PARTES E LUGARES*

²⁸¹ Campos, Victor, 1993, pp. 140-160

As críticas a que tem sido sujeita são essencialmente as de menosprezar o desenho da cidade, de ser excessivamente monofuncional e de ser demasiado rígida, dificultando a livre negociação. Cada uma delas merece um comentário.

É verdade que o plano zonamento, tal como a generalidade das ideias modernistas, teve um papel decisivo no abandono do traçado regulador, o qual, garantindo a continuidade, desenhava a cidade. As consequências negativas de tal abandono estão hoje bem à vista.

Explicitando-as, com o traçado viário, referindo situações que ocorrem com frequência: são definidos corredores de protecção, para futura implementação, sem suficientes estudos topográficos e de enquadramento; urbanização e construção viram-lhes as costas; quando a via se constrói, às vezes com dificuldade, em nada se articula com a envolvente; estas vias, estruturantes da cidade, surgem como elementos desqualificadores, confrontadas com traseiras também desqualificadas.

Está hoje bem patente que tais vias, como todos os elementos estruturantes da cidade, necessitam especialmente de melhor integração com a envolvente, a nível funcional e formal, o que pressupõe um cuidadoso desenho de conjunto..

Quanto a cada uma das zonas, mesmo quando associadas a índices urbanísticos, o plano-zonamento é quase sempre omissivo relativamente ao que deverá ser o seu traçado urbano. Mas poderá pressupor, ou até mesmo obrigar, ao seu desenho subsequente.

Nos EUA ²⁸², onde a técnica de zonamento apresenta uma enorme diversidade tendente à sua flexibilização, podem apontar-se, neste sentido: o *planned unit development zoning*, delimitação de zonas, estabelecendo para cada uma delas a obrigatoriedade de qualquer transformação urbanística ser precedida de aprovação de um estudo de conjunto (também alguns PDM's, em Portugal, nomeadamente o de Viseu, utilizaram técnicas semelhantes); a do *growth management zoning*, delimitação de zonas que ficam sujeitas à tutela coordenadora de uma entidade expressamente constituída para o efeito, articulando uma visão integradora com um enquadramento expedito das várias iniciativas.

²⁸² Campos, Victor, 1993, pp. 140-160

Daqui se conclui, não necessariamente pelo abandono do zonamento, mas pela necessidade de este ser complementado, à priori, com o desenho dos seus elementos estruturantes e, à posteriori, com o de cada uma das *zonas* estabelecidas.

No que respeita à monofuncionalidade há que sublinhar, antes de mais, que o zonamento nasceu, de facto, monofuncional, como resposta à balbúrdia, promiscuidade e mau viver (assim se considerava na altura) da cidade industrial. Mas não tem que o ser.

Mais uma vez nos podemos socorrer de exemplos de técnicas de zonamento dos EUA ²⁸³:

- o *mixed-use zoning* substitui o habitual conceito de *uso dominante* por uma recomendação de usos *indesejáveis, compatíveis e preferenciais*;
- o *incentive zoning* identifica e bonifica um conjunto de usos desejáveis;
- o *impact zoning*, inspirado nas técnicas de impacte ambiental, confronta cada pretensão com um modelo quantificador de objectivos e níveis de qualidade, de que resultará a respectiva aceitação, aceitação condicionada ou recusa;
- o *inclusionary zoning* impõe determinadas percentagens máximas ou mínimas de determinados usos; (esta técnica é hoje usada em muitos planos portugueses relativamente às áreas centrais, impondo um mínimo de habitação; também foi utilizada no recente Plano de Urbanização de Évora, com incidência na generalidade das zonas).

Conclui-se assim, também neste domínio, que a questão da distribuição funcional não é razão para abandonar a técnica do zonamento; há, sim, que a adaptar aos objectivos pretendidos.

Aliás, ao defender-se – como atrás fizemos - que um plano de cidade deverá, sobretudo, identificar cada uma das suas *partes*, muito mais de que zonas de uso dominante, está desde logo a assumir-se a defesa de alguma mistura funcional.

Aborde-se, por último, a crítica ao *zonamento* como demasiado rígido, dificultando os necessários processos negociais. Em rigor, tal crítica não é sustentável se dirigida apenas ao zonamento, até porque, de uma forma geral, os planos são tão menos reguladores quanto menos pormenorizados forem.

Para além do estabelecimento de redes de infraestruturas e de servidões, de que pouco se contesta a necessidade, já referidas as questões do desenho e da distribuição funcional, o que podem regulamentar mais os planos-zonamento? Apenas o quanto construir.

É principalmente nesta questão que se confrontam os interesses em jogo, que se consubstancia a renda fundiária.

Perante ela dividem-se as opiniões, desenhando-se várias hipóteses, graduais, de lhe responder:

- fixar o *quanto construir* e respeitá-lo;
- fixar o *quanto construir*, permitindo a sua majoração limitada, face à importância pública de empreendimentos;
- fixar um *quanto construir* de referência, mas admitir a sua fácil alteração, através de negociações e contrapartidas;
- não fixar o *quanto construir* nos planos, resultando este de negociações e contrapartidas e da importância que for reconhecida aos empreendimentos.

Na listagem de técnicas de zonamento existentes nos EUA também se encontram soluções para as opções de não fixar, à partida, o *quanto construir*, desde o *floating zoning*, que combina zonas de índices fixos com outras a negociar, até ao *zoning by referenda*, em que o regulamento de uso e ocupação de cada zona só é estabelecido quando existam um promotor e um programa já com ele acertado e bem definido, que será então submetido a exposição e inquérito público²⁸³.

Nuno Portas defende uma atitude próxima desta; considera que a “aplicação burocrática ou inflexível do plano vigente poderia ser mais lesiva do interesse público, em termos comparativos” e que “o urbanismo negocial é uma componente legítima e necessária à Administração Urbanística dos tempos mais recentes, em que os programas mais inovadores e as localizações mais interessantes não são, na maioria dos casos, previsíveis pelos planos, nem compatíveis com os seus zonamentos e índices regulamentadores”. Acrescenta que toda a negociação e correspondentes contrapartidas deverão ser

²⁸³ Campos, Victor, 1993, pp. 140-160

²⁸⁴ Campos, Victor, 1993, pp. 157 e 158

tornadas públicas e defende, relativamente a estas, um modelo próximo do em tempos praticado em França para ultrapassagem do COS, o pagamento ao município da verba necessária para adquirir o terreno correspondente à ultrapassagem do índice. Considera, aliás, que perante um empreendimento muito interessante para a colectividade, as contrapartidas até possam não existir ²⁸⁵.

Vem a propósito referir que os mecanismos jurídicos de ultrapassagem do COS, que nos anos 80 tiveram aplicação crescente em França, foram questionados pelos tribunais no início dos anos 90, tendo sido considerado que os POS deveriam fixar os casos em que os índices poderiam ser ultrapassados e os respectivos limites ²⁸⁶. Mas as objecções relativamente aos mecanismos praticados não eram apenas jurídicas; referem J. Comby e V. Renard que “os efeitos perversos do processo não tardaram a fazer-se sentir. Os proprietários, tendo compreendido, com algum tempo de atraso relativamente aos profissionais, que o zonamento se tinha tornado elástico e negociável, daí deduziram que a possibilidade construtiva defendida para os seus terrenos era apenas relativa e provisória. A subida do preço dos terrenos rapidamente se tornou contagiosa” ²⁸⁷.

Costa Lobo, invocando os casos de que teve conhecimento ao longo da sua experiência profissional, afirma que “em 99% das situações de conflito relativas a parâmetros urbanísticos se tratava de questões do foro de interesses meramente especulativos, pondo em risco o equilíbrio funcional dos espaços urbanos, abrindo precedentes para uma escalada de saturação e congestionamento” ²⁸⁸.

Perante esta discussão, e sabendo que toda a regulamentação encerra sempre algum risco de inibir empreendimentos desejáveis, a nossa experiência tem-nos também demonstrado que, apesar disso, o *quanto construir* de cada propriedade deverá ser rígido e só ultrapassável numa percentagem limitada e perante razões bem justificadas. “Sabe-se que esta afirmação é polémica, vai contra a corrente, mas afigura-se a única forma de transferir a *negociação*, da quantidade para a qualidade, e de moralizar os procedimentos. Os proprietários medem os seus lucros fundiários sobretudo em função dos m² de construção e, portanto, procuram naturalmente construir o mais possível. Se o *quanto* construir for fixado, a

²⁸⁵ Portas, Nuno, 1990, pp. 8-11

²⁸⁶ Lamorlette, Bernard, 1992, p. 35

²⁸⁷ Comby, J. e Renard, V., 1996, p.15

²⁸⁸ Lobo, Costa, 1999, p.7

discussão passa para o *como* e, neste caso, é mais fácil interessar o promotor pela qualidade, como factor de valorização do empreendimento. Aliás, importa não esquecer que o processo imobiliário envolve pressões, favores, corrupção e que tal desemboca, muitas vezes, em soluções bastante nocivas para a qualidade do meio urbano. Fixar o quanto construir não resolve todo o problema, mas é óbvio que o diminui”²⁸⁹.

À questão, tão actual, sobre o que deverá ser rígido nos planos e sobre o que deverá ser flexível, respondemos então:

- O processo de transformação do território é bastante moroso, pelo que objectivos, modelos e estratégias só poderão resultar se perdurarem no tempo. Logo, estes deverão ser formulados numa perspectiva de médio/longo prazo e só serem alterados face a razões bem precisas, discutidas e divulgadas.
- O *quanto construir*, pelas razões expostas, também deverá ser rígido, com uma eventual majoração limitada, face à importância dos empreendimentos. Os de enorme importância são naturalmente raros, pelo que poderão ter tratamento de excepção, se necessário com alteração do plano e consequente discussão pública.
- Deverão, então, ser negociáveis as especificidades do programa e da forma física de cada empreendimento, atendendo aos elementos estruturantes e características da *parte de cidade* onde se inserem.

Abordados os possíveis objectivos e conteúdos dos planos de ordenamento, há que referir agora o **licenciamento urbanístico** (municipal).

De notar que este se situa na charneira entre a acção de planear e a acção de executar, sendo, pois, coincidente com a de projectar.

Da articulação projectar/licenciar, o mesmo é dizer da articulação proposta privada/ autorização pública, decorre em grande parte a qualidade vivencial das nossas cidades, ou a falta dela.

²⁸⁹ Carvalho, Jorge, 1998 B, p.64

Os elementos estruturantes, orientadores e estratégicos, a cidade funcionando como um todo e como tal perceptível, depende essencialmente de planos e políticas. Mas a cidade a uma escala mais pormenorizada, do espaço livre, da rua ou do conjunto de edifícios, depende essencialmente dos projectos urbanos e do seu licenciamento.

Ao falar de *projecto* coloca-se desde logo uma primeira questão, a da sua dimensão, uma vez que poderão ser licenciadas urbanizações de grande ou de pequena área, ou simples edifícios. Sendo que o licenciamento representa a colectividade, sempre terá que se preocupar com o espaço público e com a qualidade formal e funcional do conjunto. Em consequência, deveria condicionar cada intervenção a uma dimensão adequada, recusando um polvilhar de edifícios não articulados e favorecendo ou pressionando iniciativas de conjunto, envolvendo várias propriedades. Dependendo obviamente de cada lugar, de se tratar ou não de uma zona consolidada, dos problemas aí existentes, e dependendo ainda dos diversos instrumentos legais, a dimensão de cada projecto deveria, contudo, corresponder a uma preocupação genérica e constante na apreciação municipal de todos os pedidos de licenciamento.

Depois, coloca-se a questão da qualidade do projecto. “Ao contrário do que por vezes é entendido, o licenciamento municipal não é uma actividade de natureza essencialmente administrativa, nem é uma actividade técnica menor. Pelo contrário, é uma actividade que, sendo administrativa, tem elevado e exigente conteúdo técnico, de cuja boa realização depende a eficácia da Administração em matéria de ordenamento do território” ²⁹⁰.

Questiona-se, por vezes, porquê endossar a um técnico (não necessariamente mais competente) a responsabilidade de apreciar o projecto de outros técnicos. A resposta é só uma: porque o autor do projecto representa um interesse individual e o técnico municipal deverá apreciá-lo numa perspectiva de interesse público. Sabe-se que, muitas vezes, estes dois interesses não são coincidentes e podem mesmo ser contraditórios. Daí que tal apreciação seja indispensável, daí também que a qualificação dos técnicos municipais também o seja.

Por último, mas não com menos importância, colocam-se questões de procedimentos técnico-administrativos associados ao licenciamento. Muitas vezes não existe o desejável rigor (na defesa do interesse público), nem, ao contrário, a desejável abertura (relações de poder unilateral, em vez da

²⁹⁰ Campos, Victor, 1993, p. 236

adequada negociação). O processo é quase sempre fechado, não fazendo participar interesses difusos ou de terceiros. O processo é habitualmente muito moroso, sujeito a procedimentos excessivos e inúteis, na perspectiva do interesse público e muito mais na do particular. O resultado é um ambiente de elevada desconfiança e conflitualidade associado ao licenciamento municipal.

Sendo este o principal interface entre a Administração e todos os outros agentes construtores da cidade, seria muito importante transformá-lo, ao contrário de que é descrito, num espaço de diálogo e de exigência social, técnica e cultural, capaz de prestigiar a própria Administração Urbanística e de promover o ordenamento do território.

Associada ao licenciamento surge, normalmente, a questão dos respectivos encargos dos promotores com a realização de infraestruturas e equipamentos. Traduzem-se em obras a seu cargo, cedência de terrenos e pagamento de taxas. Tais aspectos serão abordados mais à frente, enquadrados na *Política de Financiamento das Infraestruturas Públicas*.

As taxas, encaradas como remoção administrativa de limites legais a actividades particulares e consequentes vantagens concedidas, poderão ser também utilizadas como instrumentos de apropriação de uma parte da renda fundiária e/ou como mecanismo perequativo, corrector das desigualdades decorrentes dos planos ²⁹¹. Na primeira hipótese, aproximam-se muito dos instrumentos de fiscalidade sobre a propriedade de que se falará já em seguida. A segunda hipótese já atrás foi referida, na problemática da *equidade em política fundiária*.

Os planos de ordenamento, demais regulamentação sobre o solo e licenciamento municipal estão presentes e são, como se viu, fundamentais em todos os processos de planeamento e administração urbanística.

Mas, quando estes processos assentam apenas nisso, adoptando no essencial um planeamento passivo, não contendo também uma vertente promocional, dificilmente poderão ter capacidade para assegurar a oferta de solo nos locais e a preços adequados, não contrariando a retenção e a especulação.

²⁹¹ Carvalho, Jorge e Oliveira, F. P., 1998, pp. 34-36 e 42-43

Tal especulação será tão mais acentuada quanto maior for a componente de discricionariedade no exercício do licenciamento municipal e maior for a sua morosidade processual. Refere Paulo Correia que “quanto maior for a incerteza, maior será também a amplitude dos valores potenciais no mercado do solo urbano e urbanizável” ²⁹².

2. 2. FISCALIDADE SOBRE A PROPRIEDADE FUNDIÁRIA E IMOBILIÁRIA

A fiscalidade sobre a propriedade fundiária e imobiliária encerra diversos objectivos e potencialidades:

- constitui, antes de mais, uma fonte de rendimento da Administração Pública, perspectivada como simples taxação de bens ou rendimentos, ou como forma de devolução à colectividade de uma parte (ou da totalidade) da renda fundiária;
- tem consequências ao nível do investimento, podendo constituir incentivo ou obstáculo;
- tem consequências ao nível do ordenamento, na localização e quantidade de oferta fundiária e imobiliária e, simetricamente, na maior ou menor retenção de terrenos e imóveis;
- poderá ainda prosseguir um objectivo de equidade, contribuindo para um processo de redistribuição de riqueza.

Numa perspectiva de ordenamento, as medidas fiscais poderão ser relativamente neutras se não afectarem muito as decisões dos proprietários no que respeita à utilização de solo e imóveis e à sua colocação no mercado, ou serem importantes instrumentos que poderão ter efeitos benéficos ou prejudiciais, conforme os comportamentos que motivarem.

Um aspecto a ter em conta, para conseguir que a fiscalidade sobre solo e imóveis origine as consequências pretendidas no comportamento dos diversos agentes e no funcionamento de mercado, é que ela seja assumida e entendida numa perspectiva de longo prazo. As medidas fiscais, para surtirem efeito a este nível, têm que ser credíveis; os proprietários e os promotores têm que acreditar que elas se vão manter, sem o que ficarão à espera de mudanças, exercendo todas as pressões possíveis nesse sentido.

²⁹² Correia, Paulo, 1987 A, p. 170

A fiscalidade, assente em impostos (maiores ou menores, deste ou daquele tipo), articula-se, no desenvolvimento de uma política, com o seu negativo, a dispensa do seu pagamento, normalmente designado por incentivos fiscais.

Os **incentivos fiscais** que afectam o uso do solo podem incidir sobre determinadas localizações, sobre determinados usos, ou sobre os dois aspectos conjugados, traduzindo-se numa redução ou isenção de colecta geral fixada.

Os regimes especiais de tributação de certas actividades económicas que se instalam em determinadas áreas onde se pretende a criação de emprego, constituí um exemplo que articula uso e localização.

A isenção do pagamento da contribuição autárquica durante alguns anos, após aquisição de habitação própria (praticada em Portugal), corresponde a um incentivo à construção ou compra de habitação própria, que se estende a todo o país.

A manutenção de usos desejáveis em determinados locais, por exemplo a manutenção de zonas verdes privadas, ou a conservação e utilização efectiva do parque habitacional, ou ainda a conservação de imóveis de reconhecido valor patrimonial, poderão ser objecto de incentivos fiscais.

Em articulação e complemento em relação a estes incentivos poderão ainda ocorrer facilidades de financiamento, como seja a bonificação de juros para conservação e reabilitação de edifícios, as quais podem ser de aplicação genérica, ou apenas para determinados locais e /ou para determinados usos.

São diversos os impostos que podem incidir sobre o solo. Alguns deles integram-se na fiscalidade mais geral, como seja o imposto sobre o rendimento, ou o imposto sobre a riqueza. Outros aplicam-se a situações de transferência de propriedade, nomeadamente o imposto sucessório e a sisa, que incide sobre a transferência a título oneroso de propriedades imobiliárias. Outros, ainda, incidem especificamente sobre o valor do solo, o seu rendimento ou a sua valorização, constituindo importantes instrumentos de política de solos; é o caso do imposto sobre a propriedade imobiliária e do imposto sobre as mais valias.

Relativamente aos **impostos sobre as transacções** é de referir que ocorrem em quase todos os países, talvez por serem de muito fácil cobrança, mas não parecem ter fundamento, para além dos respectivos custos administrativos, que são de valor insignificante. Constituem, além disso, factores desincentivadores do investimento, exactamente porque ocorrem em momento difícil, somando-se ao preço da compra.

A generalidade dos especialistas, de finanças públicas e de ordenamento, recomendam o seu abandono
293.

Os **impostos sobre a propriedade imobiliária** constituem, de uma forma geral, receitas correntes das autarquias locais, arrecadadas no todo ou repartidas com a Administração Central. É o caso de França, em que constituem a base das finanças locais. É o caso dos E.U.A., em que representam quase 90% dos montantes provenientes da taxação local e quase 50% das receitas municipais ²⁹⁴. É também o caso de Portugal, com a contribuição autárquica, embora esta constitua uma receita pequena, por incidir em valores matriciais muito desactualizados.

Este imposto não é neutro, produz consequências no comportamento dos proprietários, conforme o seu valor e a sua incidência.

Um imposto de valor muito baixo, não representando encargo significativo para os proprietários, convida à retenção do solo, sobretudo em situações de valorização crescente. Um imposto elevado tende a contrariar o imobilismo e a atitude expectante, estimula o proprietário a vender ou a utilizar, a tirar rendimentos.

O imposto sobre a propriedade pode incidir sobre o seu rendimento actual, sobre o seu valor económico real e ainda sobre o seu valor potencial.

A taxação do solo com base no rendimento actual favorece a possibilidade de manutenção de propriedades desaproveitadas e por isso mesmo sem rendimento, sobretudo nas já referidas situações de valorização crescente, como é o caso da generalidade das propriedades agrícolas com potencial urbano, em que tal valorização compensa largamente a ausência de renda explícita. A taxação sobre o valor potencial da propriedade produz, em princípio, o efeito contrário; não dependendo do uso actual,

²⁹³ Sanches, Saldanha, 1996, pp. 2 e 3

²⁹⁴ Correia, Paulo, 1987 B, p. 11

baseando-se sobre o seu potencial de utilização mais lucrativa, pressiona o proprietário a dar-lhe esse uso, ou a vendê-la. Esta é, aliás, uma receita antiga para o aperfeiçoamento do mercado fundiário.

Este imposto poderá incidir sobre o conjunto solo/benfeitorias, ou separadamente sobre cada uma das parcelas. Quando incide sobre o conjunto e quando as benfeitorias são edificações, a parcela correspondente ao solo tende a diluir-se, sobretudo quando o imposto se referencia ao rendimento. Quando as parcelas são taxadas separadamente, a tendência é para considerar o solo com o seu valor potencial. É o caso de alguns Estados dos E.U.A., nomeadamente em Pittsburgh, em que a taxa sobre o solo é dupla da relativa às edificações, tendo encorajado a renovação do centro urbano²⁹⁵.

De referir o caso da Dinamarca, em que só o terreno é taxado e com base no seu valor potencial, esteja ou não construído; quer dizer, é taxado com base no que seria o seu valor de mercado, se nele ocorresse o melhor uso possível, de acordo com as regras urbanísticas²⁹⁶.

Os **impostos de mais valia** destinam-se à apropriação, pela Administração Pública, de parte ou do todo da renda fundiária, do acréscimo de valor introduzido no solo, ao longo do tempo, em virtude de investimentos públicos em infraestruturas ou equipamentos, passagem de solo rústico a urbano, através de um plano ou outro instrumento legal, ou ainda pela subida do valor real do solo, resultante da evolução do mercado.

O nível de recuperação das mais valias varia de país para país. Pode considerar-se que os lucros sobre o solo são ganhos normais de capital e taxados como tal (como acontece nos E.U.A.) e então não haverá lugar ao pagamento deste imposto. Pode incidir sobre a valorização que decorre de investimentos, planos ou outros actos administrativos da Administração Pública; ou poderá incidir sobre toda a valorização do solo, decorrente de acontecimentos específicos, mas também da evolução geral do mercado. Na Coreia, onde é adoptado oficialmente um preço *razoável* para os terrenos, a taxa é aplicada sobre a mais valia *excessiva*²⁹⁷.

²⁹⁵ Correia, Paulo, 1987 A, p. 422

²⁹⁶ Comby, J. e Renard, V., 1996, p. 30

²⁹⁷ Dubach, Natacha, 1991, pp. 54-55

Para além disto, poderá o imposto procurar recuperar a totalidade da mais valia, como foi o caso do *Town and Country Planning Act*, de 1947, em que a taxa a aplicar era de 100% ; ou poderá ser cobrada apenas uma parte, como acontecia em Portugal (Lei 2030, 50%). Esta opção, de permitir que o proprietário retenha uma fracção do valor acrescentado, é a mais praticada, sendo de muito mais fácil aceitação social. Aliás, no caso do referido *Act 1947*, os proprietários adoptaram uma posição de imobilismo, obrigando à revisão da lei, logo em 1951 ²⁹⁸.

De referir, ainda, que o imposto poderá ser ou não diferente, conforme o tempo de posse da propriedade; se favorecer transações rápidas e penalizar a retenção, poderá ser um estímulo à oferta.

O momento da cobrança do imposto de mais valia poderá ser variável, podendo ocorrer: na sequência de um investimento público que valorize o terreno; na sequência de um acto administrativo (plano, etc.), que altere o estatuto de solo rural para urbano; apenas quando se verificar uma transação; ou ainda objecto de uma colecta periódica, após reavaliação, incidindo sobre os sucessivos incrementos do valor do solo.

O mais vulgar é a colecta efectuar-se aquando da transacção, como em França, Espanha ou Dinamarca. Neste último país praticou-se a colecta logo após decisão pública de passagem de solo rural a urbano, sendo previstos financiamentos para os que não tivessem condições para liquidação a pronto; o sistema revelou eficácia, mas reacções sociais levaram à revisão da lei ²⁹⁹. De notar que a colecta aquando a transação, podendo constituir uma importante fonte de financiamento da administração pública e uma forma de recuperar investimentos já realizados, constitui um elemento desincentivador da oferta de solo. Pelo contrário, as colectas periódicas, muito análogas à taxação sobre a propriedade, estimulam essa oferta, uma vez que o imobilismo acarreta custos para o proprietário.

De uma maneira geral, os sistemas de taxação de solo, sejam sobre a propriedade imobiliária, sejam sobre as mais valias, são de aplicação genérica a todo o território administrado pela entidade pública responsável pela sua fixação. Mas poderão ser previstos **impostos agravados para determinadas áreas e/ou determinadas situações**.

²⁹⁸ Correia, Paulo, 1987 A, p. 193

²⁹⁹ Correia, Paulo, 1987 A, p. 171

Em Espanha, por exemplo, é previsto imposto específico de penalização para terrenos considerados abandonados, o que leva os proprietários a dar-lhes utilização, não necessariamente urbana, mas produtiva.

Em Bruxelas, onde os preços para escritórios atingem valores elevadíssimos e os proprietários tendem à retenção, foram criadas, há alguns anos, taxas elevadas sobre os imóveis abandonados, assistindo-se a processos contenciosos, em que nalguns casos os municípios têm obtido a venda forçada para recuperação dos pagamentos em falta ³⁰⁰.

Poderão ser previstos impostos especiais para edifícios devolutos, ou com utilizações indesejáveis referenciadas a um local. Poderão ser previstos impostos especiais para terrenos rústicos que se considerem dever ser urbanizadas a curto prazo, o que aliás chegou a ser previsto em Portugal, no D.L. 375/74, que fixava uma taxaço progressiva, de tal forma alta que não chegou a ser aplicada. Esta taxaço especial poderá decorrer da própria aprovação de planos, forçando a urbanização e/ou construção em conformidade com o que neles for previsto.

Os agravamentos de impostos poderão ser complementados com o seu oposto, com as isenções e reduções fiscais de que já atrás se falou e que, conjugadamente, poderão encorajar as desejáveis dinâmicas urbanísticas, construtivas e de utilização dos edifícios.

Como questão genérica, há que sublinhar que qualquer sistema que pretenda ser eficaz, do ponto de vista fiscal e numa perspectiva de política de solos, tem que partir de um sistema de **avaliação do solo** que também o seja. Para tal, e desde logo, há que dispor de um cadastro geométrico rigoroso e actualizado (o que não acontece em Portugal). Depois, há que assentar em avaliações com critérios de aplicação clara e universal e num sistema eficaz de actualizações periódicas ou contínuas. Tal sistema de avaliação deverá articular-se com o conhecimento do mercado.

Mas a verdade é que, na maior parte dos países europeus, excepto os mais a norte, as avaliações são arcaicas e desadequadas ao funcionamento do mercado.

³⁰⁰ Benoît Perrilleux, in Avril, Bertrand et. al., 1997, p. 90

Em França, a lei de 1990 trouxe uma inovação, permitindo que cada *Comissão Comunal* possa criar uma nova categoria, de *terrenos edificáveis*, sendo a avaliação feita a partir do valor venal. Mas J. Comby e V. Renard referem não acreditar que as *comunas* avancem nesse sentido³⁰¹.

Tal inacção levou a que tenha ocorrido na Alemanha, em 1995, forte polémica sobre o assunto, sendo levantada a questão da subtaxação do capital imobiliário relativamente ao capital produtivo (a última reavaliação geral, neste país, ocorrera em 1964).

Os bons exemplos, neste domínio, vêm de facto de países nórdicos.

A Dinamarca é possivelmente o país com um sistema de avaliação mais sofisticado; todas as propriedades são reavaliadas cada quatro anos e os resultados são publicados em cartas de preços de terrenos, exposta às objecções dos proprietários. Para além disso, as propriedades sujeitas a alterações importantes são logo objecto de avaliação especial. Com tanta informação, o mercado é bastante transparente³⁰².

2.3 INTROMISSÃO PÚBLICA EXPLÍCITA NO NEGÓCIO PRIVADO

Toda a política fundiária tem por objectivo e consequência influenciar o respectivo mercado.

Já se viu que a regulamentação e o licenciamento urbanísticos influenciam bastante o diferencial de renda fundiária entre propriedades. Também já se falou do papel que, neste domínio, poderão desempenhar as diversas medidas fiscais.

Mas poderão ser utilizados instrumentos mais directos, aqui referidos como de “intromissão pública explícita no negócio privado”. Em concreto:

- proibições ou limites a transacções ou parcelamentos;
- restrições no acesso ao mercado;
- controle de preços;

³⁰¹ Comby, J. e Renard, V., 1996, pp. 26-30

³⁰² Correia, Paulo, 1987 A, p. 171

- imposições (de alteração fundiária, urbanização ou construção) e consequentes medidas substitutivas em caso de incumprimento;
- divulgação e pressão pública sobre os preços a praticar;
- exercício do direito de preferência.

Um dos limites ao direito de propriedade é o de parcelar. Em muitos países as propriedades rurais estão sujeitas, em função das suas características, a uma dimensão mínima de parcela, para garantir a viabilidade técnico-económica da respectiva exploração; também o parcelamento para construção está sujeito a uma autorização administrativa, a uma licença de urbanização ou loteamento. Em ambos os casos procura-se uma racionalidade na utilização do solo, enquanto recurso.

Mas poderão ser estabelecidas restrições doutro tipo, por exemplo para contrariar a concentração fundiária, em áreas rurais ou em áreas urbanas. É o que se passa na Coreia onde, em lei de 1989, foi estabelecida a proibição da venda de parcelas com área superior a 660 m² nas periferias da cidade e imposta aos proprietários de grandes terrenos uma taxa especial sobre a superfície excedentária ³⁰³.

Poderão verificar-se **restrições de acesso ao mercado**, como forma de contrariar o aumento do valor do solo, ou por outras razões talvez menos estimáveis.

Diversos países praticam um nacionalismo fundiário, impedindo a aquisição de terrenos por cidadãos estrangeiros. São por vezes antigas colónias que querem sublinhar a sua independência. São países pobres que querem impedir que aquisições, levadas a cabo por quem tem muito maior poder de compra, contribuam para um excessivo aumento de preços. Mas é também o caso da Suíça, que assim controla a presença

³⁰³ Dubach, Natacha, 1991, pp. 54 e 55

estrangeira, contingentada através de um sistema de cotas repartidas entre os diversos cantões.

Outra restrição poderá reportar-se não à nacionalidade, mas à profissão. Foi aplicada em França, aos terrenos agrícolas, no início dos anos 60, restringindo aos agricultores a possibilidade de compra, exactamente para contrariar a subida dos preços. Não se verificando actualmente essa subida, a lei perdeu sentido ³⁰⁴.

Tem ocorrido com alguma frequência, em diversos países, sobretudo em momentos de crise económica, a adopção de mecanismos de **controle de preços** de produtos associados ao desenvolvimento urbano. Tal controle pode exercer-se através de:

- fixação do valor do solo para efeitos de aquisição pela administração pública, através do tabelamento do seu preço (periodicamente actualizado), ou não considerando na indemnização o valor potencial para fins urbanos;
- controle das rendas praticadas;
- controle dos preços dos materiais de construção civil.

Os controles de preços têm influências inevitáveis no mercado e no comportamento dos promotores privados, podendo levá-los ao imobilismo ou a deslocar a oferta dos usos controlados para usos não controlados, se o controle não for universal. Assim, a serem adoptadas tais medidas e para que não venham a ocorrer carências, será necessário utilizar políticas complementares que estimulem a oferta ³⁰⁵.

O controle do preço do solo, sempre muito polémico porque contrário aos interesses dos proprietários e promotores imobiliários e opondo-se a conceitos hoje dominantes, que valorizam o direito de propriedade e o mercado livre, poderia constituir um instrumento decisivo para a descida (ou não subida) dos preços, já que o seu valor pesa significativamente no preço final do produto urbano, o edifício. Mas, para tal, haveria também que controlar esse preço final, uma vez que ele resulta do mercado e não necessariamente do somatório das parcelas que formam o custo.

³⁰⁴ Comby, J. e Renard, V., 1996, pp. 22 e 23

³⁰⁵ Correia, Paulo, 1987 A, p. 183

A retenção ou desaproveitamento de terrenos necessários ao desenvolvimento urbano poderá ser frontalmente contrariada através de mecanismos impositórios de alteração fundiária (reparcelamento, emparcelamento ou parcelamento), de infraestruturação, de construção, ou de utilização efectiva.

Aplicam-se, em zonas urbanas consolidadas, a terrenos desaproveitados ou a edifícios degradados e/ou devolutos. Aplicam-se também às desejáveis áreas de expansão, previstas em planos de ordenamento.

Se os proprietários, intimados a tais procedimentos, não lhes derem cumprimento, poderão ser previstas acções sancionatórias (multas, coimas, impostos agravados) ou executórias (obras realizadas em substituição e por conta do proprietário, expropriação, venda forçada).

Estes instrumentos, articulados com uma atitude dialogante e negocial, revelam-se de crescente importância ao ordenamento da cidade. Serão retomados e desenvolvidos à frente, no item respeitante aos *Processos Societários e Substitutivos*.

Um outro processo, nos antípodas do anterior porque de natureza não imperativa, é o da simples **divulgação** dos preços praticados ou a praticar e da **pressão moral** exercida pela opinião pública sobre os *especuladores*.

Uma avaliação muito rigorosa e constantemente actualizada e difundida sobre os valores fundiários e imobiliários, como acontece na Dinamarca, torna o mercado mais transparente.

Mas, no Japão, a partir dos anos 70, foi utilizado o método (que na Europa não poderá deixar de se considerar curioso) de denunciar publicamente as vendas por preços superiores a uma avaliação oficial; nestes casos, o nome do *especulador* é publicado nos *media*, situação muito difícil de suportar para um cidadão japonês e que lhe poderá ser fatal se for um profissional do imobiliário ³⁰⁶.

Também na Coreia se adoptou, no final dos anos 80, um método semelhante, obrigando que todas as intenções de venda sejam registadas nos serviços municipais e confrontadas com valores oficiais, estabelecidos anualmente ³⁰⁷.

³⁰⁶ Comby, J. e Renard, V., 1996, pp. 21 e 22

³⁰⁷ Dubach, Natacha, 1991, pp. 54 e 55

Resta referir a possibilidade de utilização, pela Administração Pública, do **direito de preferência** nos processos de transmissão de terrenos e edifícios a título oneroso.

Nas áreas sujeitas a direito de preferência a favor de uma determinada entidade pública, os proprietários que pretendem alienar a respectiva propriedade deverão comunicar essa intenção e o respectivo preço por que o pretendem fazer; a entidade pública tem um prazo para declarar o interesse de adquirir, findo o qual o proprietário é livre de vender.

Relativamente ao preço a praticar, este poderá, em alternativa: estar fixado administrativamente; ser um preço livre, a fixar pelo proprietário, que a entidade pública terá que aceitar se quiser exercer o direito de preferência; ser um preço livre, a fixar pelo proprietário, mas que poderá ser recusado pela entidade pública, sendo então fixado de forma idêntica à expropriação.

O direito de preferência está previsto em diversos países, Suécia, Holanda, França, Alemanha e também Portugal, sendo aqui pouco aplicado, a não ser mais recentemente, nalgumas áreas de *recuperação e reconversão urbanística* (quase sempre *centros históricos*).

De referir o caso da Suécia, onde a administração pública dispõe do direito de preferência sobre qualquer propriedade com mais de 3.000 m² ³⁰⁸. Este preceito enquadra-se num sistema de forte intervenção pública no mercado fundiário. O preço dos terrenos pré-fixado e tal oferta obrigatória permitem às autarquias monitorizarem o mercado dos terrenos e operarem eficazmente como aquisidores.

De referir também e especialmente o caso de França, onde o direito de preferência tem uma longa utilização, constituindo um dos principais instrumentos da sua política de solos. Começou a ser utilizado em 1958, em associação com as ZUP (Zonas de Urbanização Prioritária), sendo que o preço dos terrenos se mantinha reportado ao seu valor no momento de criação da ZUP. Verificando-se que os terrenos envolventes se valorizavam sem controle, criaram-se, em 1962, as ZAD (Zonas de Urbanização Diferidas), também elas sujeitas a direito de preferência e com a mesma regra para fixação do preço. Em 1975, quando a intervenção sobre a cidade se começou a preocupar com a reconstrução/reabilitação, foram criadas as ZIF (Zonas de Intervenção Fundiária), sendo que nestas o preço dos terrenos já não era

³⁰⁸ Correia, Paulo, 1987 A, pp. 386 e 442

reportado a uma data de referência. E, em 1985, ZAD's e ZIF's foram unificadas, aplicando-se o direito de preferência a toda a área urbana, conforme respectivo plano de ocupação ³⁰⁹.

O direito de preferência apresenta-se como um instrumento valioso para o controle do processo urbano pela administração, podendo ser utilizado, simultaneamente, como medida cautelar, para controle fiscal e como forma de aquisição de solo ³¹⁰:

- Como medida cautelar: uma vez que não se poderão verificar transacções legais de terrenos e edifícios sem que isso seja declarado ao município, este poderá ir acompanhando de muito perto o que se passa a nível do mercado, o que lhe permitirá, sempre que o entenda necessário, tomar as devidas precauções, ou desencadear o conjunto de iniciativas capazes de evitar processos especulativos, ou a ocupação de terrenos sem aptidão para a construção.
- Como forma de controle fiscal: é vulgar, nomeadamente em Portugal, que os preços declarados sejam muito abaixo do real, exactamente para fugir ao fisco; estando uma propriedade sujeita a direito de preferência, dificilmente tal aconteceria, pelo risco que o proprietário correria de ter que vender a propriedade por preço mais baixo que o desejado.
- Como forma de aquisição do solo: através do direito de preferência a administração pode adquirir todos os imóveis que sejam objecto de tentativa de transacção entre particulares, mas apenas esses. Não é, portanto, um instrumento eficiente para a aquisição de terrenos que a administração necessita para fazer cumprir os seus objectivos de curto prazo, uma vez que a sua utilização está totalmente dependente da iniciativa dos próprios proprietários. De notar, no entanto, que a sujeição de determinadas áreas ao direito de preferência poderá facilitar a sua aquisição amigável pela administração.

Nem tudo, no entanto, é positivo no direito de preferência. É de esperar que, numa área a ele sujeita, se verifique uma retracção das transacções imobiliárias, quer pelo lado dos proprietários, quer pelos promotores, que tenderão a deslocar a sua acção para outras áreas. Evidentemente que tal já não

³⁰⁹ Comby, J. e Renard, V., 1996, pp. 21 e 22

³¹⁰ Carvalho, Jorge, 1990, p. 199

ocorrerá, ou ocorrerá menos, se as áreas sujeitas a direito de preferência forem muito generalizadas e se perdurarem no tempo, como acontece na Suécia ou em França.

O direito de preferência, apesar da sua utilidade abrangente, deverá ser apenas encarado como mais um instrumento que, articulado com outros, poderá ter utilidade.

2.4 OFERTA PÚBLICA DE SOLO URBANIZADO

Para além da regulamentação de usos e de fiscalidade sobre a propriedade fundiária, torna-se indispensável, no processo urbano, a aquisição de solo pelo sector público. Tal aquisição destinar-se-á, no mínimo, às infraestruturas, equipamentos e espaços verdes públicos e estende-se, habitualmente, a programas de habitação social e de desenvolvimento industrial. Mas poderá ir muito mais além, na medida em que a administração pública poderá chamar a si o processo de produção e oferta de solo urbanizado, em complemento da iniciativa privada, ou até em sua total substituição.

Refere Paulo Correia: “Quando a política de aquisição de solos se limita a certos usos ou certas localizações (França, Espanha, Israel e o nosso País), deixando ao sector privado e às forças de mercado a maioria das áreas necessárias aos processos de urbanização, os poderes públicos não conseguem influir decisivamente no mercado e as pressões do sector privado acabam por determinar as localizações, os tempos, os custos e as formas de crescimento urbano. Do confronto entre as iniciativas dos dois sectores não resultam os sistemas planeados, acabando a própria administração pública por utilizar os seus poderes para alterar os seus planos de forma a irem ao encontro das intervenções que consideram possíveis e não daquelas que socialmente seriam exigíveis. De uma maneira geral, quanto maior é o envolvimento do sector público na posse do solo urbano e urbanizável (e a constância desse empenhamento) menores são as tendências de subida dos preços de terrenos pela redução de incerteza relativamente aos valores potenciais de solos rústicos privados (casos da Suécia e Holanda)”³¹¹.

³¹¹ Correia, Paulo, 1987 A, pp. 175 e 176

Esta opinião foi dominante entre urbanistas, e relativamente praticada desde o início do século e sobretudo dos anos 40 aos anos 70.

Nos países socialistas, do bloco soviético, o solo urbano foi nacionalizado.

Na Alemanha, muitos municípios constituíram as suas reservas fundiárias; em 1939, 30% da área urbana estava na sua posse.

São criadas, em diversos países, cidades novas. Surgem associadas à ideia de *municipalização do solo* e a sua concretização é entregue a empresas públicas, que assumem o monopólio da aquisição de terrenos e do processo de urbanização. O seu sucesso financeiro é indiscutível.

De há 20 anos para cá mudou a doutrina; o Banco Mundial defende a privatização generalizada, a defesa da propriedade privada sobe de tom, dificuldades financeiras crescentes dos municípios têm incitado à venda das reservas públicas fundiárias, aumentam os valores das indemnizações, a intervenção pública directa na produção e oferta de solo urbanizado tende a ter um papel marginal.

Mas nem tudo se altera, vai-se mantendo alguma iniciativa pública ³¹².

Na Alemanha, apesar de o direito de construir estar associado ao direito de propriedade, os proprietários estão obrigados a um processo associativo para urbanizar e, na prática, vão sendo os municípios a elaborar projectos urbanos e a construir as infraestruturas.

Na Suécia, a política fundiária continua a ser perspectivada a médio e longo prazo e assente em reservas fundiárias. A partir de 1972, os municípios dispõem da possibilidade de expropriar todo o solo necessário ao desenvolvimento urbano, sendo a aquisição rápida e a indemnização fixada à posteriori e com base no estado do terreno 10 anos antes. Na prática, mantém-se um quase monopólio público de produção de solo urbano, sendo os promotores privados orientados para a construção dos edifícios.

Na Holanda acontece algo semelhante, embora não existam reservas fundiárias, sendo o terreno adquirido à medida que vai sendo necessário e de forma articulada com a elaboração dos planos, antes que estes sejam públicos e aprovados.

De referir, quanto à evolução ideológica neste domínio, que nos anos 90 se parece ter retomado alguma vontade de intervenção pública.

³¹² Comby, J. e Renard, V., 1996, pp. 38-47; Correia, Paulo, 1987 A, pp. 179 e 391; Guarda, Sandra, 1997.

Terá sido a Inglaterra a referência caricatural, primeiro com o *tudo mercado/ tudo privado* de Margareth Thatcher, depois com as consequências de tal opção que os próprios promotores privados puseram em causa.

Retoma-se agora a ideia da criação de organismos públicos fundiários e de sua associação com proprietários e promotores, não apenas para a expansão urbana, mas também e sobretudo para a reconstrução da cidade sobre a cidade.

Para além de dificuldades políticas e sociais e de conjunturas financeiras e ideológicas, dificilmente se poderá deixar de reconhecer que o envolvimento da administração pública na posse do solo e na consequente oferta de lotes para construção corresponde ao processo mais eficaz de atingir os objectivos de uma política de solos, ou seja, o de garantir a oferta adequada a um desenvolvimento pretendido, no que respeita a local, destino, tempo, preço e quantidade.

Espera-se que a oferta pública ocorra em local adequado, garantindo um processo ordenado de transformação urbanística. Mas nem sempre é assim, depende dos poderes públicos terem ou não acesso à posse do solo nesses locais. Quando existem dificuldades de aquisição, pode acontecer que a promoção pública de urbanizações ou de equipamentos reflecta a maior ou menor facilidade do mercado fundiário e muito pouco uma perspectiva de ordenamento. Nessas circunstâncias, a iniciativa pública adopta uma lógica de oportunidade fundiária idêntica à do privado e assim surgem os bairros sociais em locais afastados ou desqualificados, a ocupação de áreas de protecção natural, os equipamentos em locais de fracos acessos e centralidade.

Outros dos objectivos da oferta pública poderá ser o de contrariar a valorização crescente do solo urbano ou urbanizável, o que poderá ser cumprido através do aumento da colocação de lotes no mercado. Mas tudo depende da persistência e da quantidade. O objectivo só será alcançado se a oferta pública for continuada e em dimensão suficiente; sendo pontual, o que normalmente ocorre em *alta*, poderá alimentar a retenção ou o próprio processo bolsista. Se os lotes vendidos forem em pequeno número, acompanharão o mercado, se em hasta pública, e apenas beneficiarão os compradores directos, se a preços controlados.

Colocam-se, pois, duas questões fundamentais para a eficácia – numa perspectiva social e de ordenamento – à produção e oferta de solo urbanizado pela iniciativa pública : a primeira é a da exequibilidade de aquisição do solo; a segunda é a do financiamento das operações que, de um modo geral, apenas poderão ter a dimensão e continuidade pretendidas se se autofinanciarem, pelo menos em grande parte.

Não é apenas para a expansão urbana que a intervenção pública fundiária directa poderá ser útil. Em processos de **renovação urbana**, ou até de recuperação de edifícios pontuais, poderá ser necessária a posse pública do solo e dos imóveis degradados, para acções de reparcelamento e/ou forma de ultrapassar o imobilismo dos proprietários. Tal posse poderá ser duradoura ou temporária, com devolução aos antigos proprietários, ponderados custos e/ou mais-valias decorrentes do processo.

Estes projectos de renovação urbana incidem, habitualmente, em áreas degradadas, física e socialmente, devendo em teoria articular preocupações formais e funcionais, financeiras e sociais, o que nem sempre acontece.

Nos E.U.A., o *"Housing Act* de 1949 estabeleceu o regime de renovação urbana integrada dos centros urbanos na base da aquisição de solo e revenda aos promotores segundo planos aprovados para todos os fins, incluindo indústria, comércio e habitação pública (iniciada em 1937). Estes programas foram alvo de severas críticas por deslocarem as classes desfavorecidas em benefício do comércio, sem a provisão adequada da habitação pública para aquela população.

Em França, estão previstas as ZAC (Zones d'Aménagement Concerté) que são "dispositivos administrativos utilizados para suspender os regulamentos de construção nas áreas urbanas, com vista à execução de projectos integrados de renovação urbana, normalmente de iniciativa de sociedades de economia mista. Estes processos são utilizados para centros comerciais e habitação pública (nestes casos por um organismo público de habitação). O solo é cedido em direito de superfície depois de aprovada a solução a implementar. Em teoria, são tidas em consideração as consequências sociais. Na prática, resultam empreendimentos eficientes e lucrativos de grande escala (por exemplo edifícios de escritórios em *Maine-Montparnasse* e *La Défense* em Paris) com um fraco alcance social" ³¹³.

³¹³ Correia, Paulo, 1987 A, p. 407

Estas operações poderão ser criticadas e melhoradas. Mas há que salientar que, sem intervenção pública, dificilmente teria sido ultrapassado o imobilismo decorrente das questões sócio/financeiras e fundiárias e manter-se-ia a degradação.

De qualquer forma, face à fragmentação da propriedade e diversidade dos agentes a envolver no processo de renovação e reabilitação urbana, facilmente se conclui pela necessidade de nela fazer participar a Administração Pública, mas também esses agentes, o que nos conduz à necessidade de processos associativos e substitutivos, de que a seguir se falará.

Entrando em questões mais operativas, há que lembrar que o processo de produção e oferta de solo urbanizado por iniciativa pública implica, antes de mais, a aquisição de terrenos, depois projecto e obra, a seguir a venda ou cedência dos lotes. Para tudo isso é necessário financiamento e organização.

Não entrando nas questões de obra e de projecto, abordar-se-ão então os outros aspectos.

A aquisição do solo pela administração pública é a questão fulcral e primeira de todo o processo, sendo importante reflectir sobre as possíveis **formas de aquisição de solo**.

Algumas delas já atrás se referiram: as cedências em espécie, para além de um *aproveitamento médio*, associados a um processo perequativo; as cedências, para espaços público e equipamentos, decorrentes de uma licença de loteamento; as aquisições através do exercício do direito de preferência. De outras se falará à frente, as decorrentes de processos associativos entre proprietários e município..

Todas estas formas de aquisição são importantes e poderão ser utilizadas complementarmente, mas é de referir, desde já, que se se pretender a constituição de reservas públicas urbanizáveis e uma oferta pública de solo urbano em quantidade suficiente para determinar o mercado, elas são insuficientes.

Uma aquisição de grande dimensão terá que assentar na compra amigável, por dinheiro ou através de permuta e, nos casos em que o acordo não seja conseguido, na expropriação por utilidade pública.

A aquisição de parcelas de terreno no mercado livre é normalmente a via primeira e mais expedita, evitando o ónus social e os meandros administrativos de expropriação. Tal negociação poderá traduzir-se numa compra a dinheiro ou no estabelecimento de contrapartidas, traduzidas no reconhecimento de

possibilidade construtiva em parcela de terreno que irá permanecer na posse do proprietário, o que corresponde de alguma maneira a uma associação público/privado para urbanizar.

Outra forma possível de aquisição de terreno é o de uma permuta com lotes já urbanizados. Tal solução, que pressupõe que tais lotes já existam na posse municipal, apresenta-se como muito vantajosa porque facilita as negociações, viabiliza a aquisição sem dispêndio imediato de verba (não estando pois dependente de conjunturas de tesouraria) e garante que o capital entregue (lotes) não se afaste da cidade e contribua para o seu desenvolvimento ordenado ³¹⁴.

Mas é na expropriação por utilidade pública que reside o principal instrumento de aquisição de solo pelos poderes públicos. A própria negociação amigável, a maior ou menor facilidade de chegar a um acordo, os preços que forem acordados, dependem em grande medida dos mecanismos legais instituídos para a expropriação, que paira inevitavelmente nas negociações como alternativa possível.

A primeira questão que se coloca neste domínio é a da interpretação do conceito de utilidade pública associado à expropriação, que varia de país para país, desde a Suécia, onde se reconhece existir relativamente a qualquer terreno necessário a usos urbanos, até à Alemanha, onde a expropriação só pode ser utilizada quando não seja reconhecido aos proprietários a capacidade de promoção dos fins a que a expropriação se destina ³¹⁵.

A segunda questão, fundamental, é a do valor do que for considerado a *justa indemnização*, ou seja, o preço pelo qual o terreno é adquirido. Se o for por um preço elevado, dificilmente a sua consequente oferta poderá ser utilizada como dissuasora da especulação fundiária, para além de pesar significativamente nos orçamentos dos municípios, obstaculizando as suas iniciativas e convidando-as a uma administração urbanística passiva, de simples resposta às iniciativas privadas.

Nas *new towns* inglesas, construídas dos anos 40 aos anos 60, exactamente porque localizadas em terrenos agrícolas afastados da cidade existente, o peso financeiro do terreno no custo global das

³¹⁴ Carvalho, Jorge, 1990, p. 153

³¹⁵ Correia, Paulo, 1987 A, p. 385

urbanizações foi insignificante, oscilando entre os 1% e os 3% do total. Em Harlow, por exemplo, não chegou aos 2% ³¹⁶.

Mas, actualmente, não se coloca a questão de intervir longe da cidade, porque as existentes alastraram imenso e porque não mais se falou em cidades novas, uma vez que foram abandonadas as perspectivas de planeamento à escala regional e nacional

Além disso, em grande parte dos países europeus - tal como actualmente em Portugal, após o Acórdão n.º 131/88 do Tribunal Constitucional, que declarou a inconstitucionalidade de uma avaliação incidindo apenas em factores de natureza rústica - o valor da "justa indemnização" é fixado segundo os valores correntes do mercado. Cria-se, dessa forma, um ciclo vicioso: o solo urbano e urbanizável, cada vez mais encarado como um produto financeiro, tende a uma enorme valorização; a administração pública tende a evitar a sua aquisição porque ela é cara; e, porque a administração pública não intervém, o solo continua a valorizar-se.

Nalguns países, porém, a indemnização é determinada com base não no mercado, mas na capitalização do rendimento actual, excluindo o potencial urbanizável dos terrenos rústicos. Era o que acontecia em Portugal, na vigência do D.L. 845/76, sendo que todos os terrenos não infraestruturados eram avaliados de acordo com o seu potencial rendimento agrícola.

Noutros países o valor da indemnização é reportado ao mercado mas, numa tentativa de travar o processo especulativo, referenciado a uma data fixa, anterior à da concretização da expropriação, podendo eventualmente sofrer ajustes de acordo com a inflação, ou até prevendo uma margem de lucro considerada razoável. Nas ZAD, em França, onde não é autorizada qualquer construção de iniciativa privada até à data prevista no plano respectivo, os valores das compensações são fixados com base nos valores do ano anterior à declaração de cada ZAD. Na Suécia, todas as expropriações ocorridas entre 1972 e 1981 referenciaram-se a valores de solo de 1972 ³¹⁷.

Uma terceira questão que se coloca nos processos de expropriação é o do tempo de efectivação da expropriação do solo pela entidade expropriante, sendo vantajoso para esta que a apropriação possa

³¹⁶ Merlin, Pierre, 1969, p. 38

³¹⁷ Correia, Paulo, 1987 A, p. 396

ocorrer logo após a declaração de utilidade pública, sendo a fixação da indemnização, muitas vezes, sujeita a recursos e inevitavelmente morosa, estabelecida à posteriori.

Neste aspecto, como nos demais relativos à expropriação, os interesses do expropriante são em grande medida inversos ao do expropriado, que em princípio não a deseja e que, a ocorrer, pretende receber uma indemnização devada e atempada. Existe neste domínio um incontornável conflito entre o interesse público e o direito de propriedade, sendo que a legislação existente em cada país, em cada momento, vai reflectindo a relação de forças e a ideologia dominantes.

O processo de produção e oferta de solo urbanizado por iniciativa pública encontra no **financiamento** uma outra das suas questões fundamentais.

Sendo que o processo apresenta custos elevados, mas também receitas, a questão fulcral coloca-se no seu arranque, no financiamento inicial, uma vez que o circuito financeiro da produção urbana é necessariamente longo.

Admitindo que o processo será dinamizado por autarquias locais, poderão considerar-se como possíveis fontes de financiamento as respectivas receitas próprias, o recurso a empréstimos, o produto da alienação de lotes e a participação de capital privado.

As receitas próprias das autarquias apresentam grande variação, desde a Suécia, em que os municípios têm uma base fiscal excepcionalmente forte (assente em impostos sobre a propriedade imobiliária, mas também no imposto sobre o rendimento), até Portugal, onde a sua capacidade financeira representa apenas 8% da despesa pública. Mas sejam quais forem as receitas, e por maioria de razão se forem escassas, é difícil ganhar os municípios para o lançamento de uma política de solos de longo prazo, uma vez que os investimentos iniciais só terão repercussões físicas (obras) num prazo dilatado, superior aos mandatos decorrentes dos processos eleitorais. O investimento inicial em solo, muito útil para a condução futura do processo urbano, dificilmente será, se realizado com receitas próprias das autarquias, rentável do ponto de vista eleitoral.

O recurso a empréstimos poderá, esse sim, viabilizar o arranque do processo, sobretudo se existirem linhas especiais de crédito de longo prazo e com juro bonificado que permitam uma amortização dos custos iniciais pelas sucessivas gerações de utilizadores. A criação, pela administração central, de um apoio financeiro deste tipo revela-se, pois, uma das condições necessárias à intervenção directa municipal no mercado fundiário.

Outra das vias possíveis consiste na participação do capital privado. Para tal, poderá enveredar-se pela "formação de empresas de capital misto, que permitam empreender investimentos lucrativos de urbanização. Uma variante desta via consiste na emissão de acções de empresas mistas, para pagamento das compensações aos proprietários dos terrenos visados, que assim se tornam também participantes nas iniciativas de capital misto. Em França as empresas mistas têm tido uma utilização frequente e diversificada em todas as fases do processo de desenvolvimento urbano, desde o reparcelamento da propriedade para fins rurais ou urbanos, à renovação urbana (sendo os proprietários accionistas da empresa respectiva), às ZAD em que as empresas têm poder para expropriar o solo necessário. Em Inglaterra, as *Partnerships* têm também sido utilizadas para renovação urbana em áreas urbanas centrais degradadas" ³¹⁸.

Mas, ultrapassada a fase inicial, a grande fonte do financiamento terá que ser o produto da venda (ou aluguer) dos lotes (ou edifícios). O autofinanciamento do processo é a melhor forma de lhe garantir sustentabilidade financeira e, em consequência, dimensão e continuidade. É recomendável, para o efeito, uma gestão autónoma, ou pelo menos um fundo autónomo, para evitar descapitalizações decorrentes das conjunturas financeiras municipais.

A oferta pública de solo urbanizado engloba objectivos de crescimento ordenado (local, destino, tempo e dimensão adequados), mas também de apoio específico a famílias de menores recursos, ou à instalação de determinadas actividades. O segundo objectivo traduzir-se-á em acções de alienação (ou aluguer) de lotes (ou edifícios) abaixo dos preços de custo. Mas o primeiro objectivo é compatível com preços que

³¹⁸ Correia, Paulo, 1987 A, p. 400

cubram os custos, ou até mesmo com algum lucro, podendo mesmo assim contribuir para uma contenção dos valores de mercado. É fundamental procurar um equilíbrio financeiro global. Uma ênfase excessiva no objectivo social poderá inviabilizar, por razões financeiras, a continuidade dos processos.

No que respeita à **alienação de lotes** pela administração pública há que considerar: o regime de alienação, a forma de atribuição, o preço, a forma de pagamento e condições contratuais específicas associadas à alienação.

Começando pelo regime, há que referir que a alienação poderá ser feita em propriedade plena ou em direito de superfície. Este, quando praticado em larga escala, surge normalmente associado à posse do solo urbano pela administração pública, a situações em que a produção e oferta de solo urbanizado é um monopólio público, ou de tal se aproxima. É corrente nas economias socialistas e utilizado com frequência na Suécia. Em Portugal correspondeu a um imperativo legal (embora pouco praticado) numa altura em que a própria Constituição (primeiro texto após o 25 de Abril) apontava para a progressiva nacionalização e municipalização do solo urbano.

Estabelecendo comparação entre as duas formas de alienação, para a situação portuguesa, conclui-se que ambas constituem uma posse individual do solo, que poderá ser legada, vendida ou trocada, a menos que os termos da escritura realizada o impeçam, e que são precisamente as condições a figurarem em escritura, muito mais do que o regime, que se revelam importantes para a condução do processo urbano pelos poderes públicos. Mais em concreto, poderá concluir-se que³¹⁹:

- Não existem, entre elas, diferenças assinaláveis no que respeita ao preço, regime de pagamento e ainda quanto à possibilidade de fixar prazos para a realização das construções. São condições que podem ser fixadas na escritura, seja ela de venda ou de cedência.
- O direito de superfície é cedido por um tempo limitado, enquanto que a cedência em propriedade plena não está sujeita a qualquer prazo. A vantagem para o controlo do processo urbanístico que daí

³¹⁹ Carvalho, Jorge, 1990, p. 165

advém é relativa pois, se o interesse público o exigir, é sempre possível à Administração recorrer ao processo expropriatório.

- O direito de superfície permite a adopção de medidas tendentes ao controlo dos preços na transacção dos lotes e construções neles existentes. Com a propriedade plena tais medidas não resultam linearmente da legislação em vigor, mas não são impossíveis de adoptar.
- O direito de superfície apresenta, para lá das questões ligadas à maior ou menor dificuldade de aceitação por parte da população, a desvantagem objectiva de as entidades financiadoras criarem dificuldades no acesso ao crédito, não aceitando a hipoteca desse direito, se bem que não tenham qualquer base legal para o fazer.

Sobre a forma de atribuição dos lotes, ela poderá ser feita por hasta pública, concurso, ou atribuição directa. A primeira é normalmente aberta a todos os interessados e às regras do mercado. A segunda pode utilizar-se por razões sociais (é o caso de lotes vendidos abaixo do preço de custo destinados à habitação de famílias com baixos recursos, sendo esse o critério de selecção) ou por razões de desenvolvimento (casos em que a selecção é feita em função do programa que o concorrente se propõe instalar). A atribuição directa ocorre relativamente a entidades sem fins lucrativos, ou para usos a que seja reconhecida utilidade pública.

Quanto ao preço - aspecto já atrás abordado -, ele pode reportar-se a custos de produção (terreno + projectos + obras + administração e comercialização) ou a valores de mercado, podendo, em qualquer dos casos, ser ou não subsidiado. Pretendendo-se o autofinanciamento do processo, poderão mesmo assim praticar-se alguns custos sociais, desde que outras alienações sejam lucrativas, estabelecendo o equilíbrio financeiro.

Para tal equilíbrio importa, não apenas o preço, mas também a forma de pagamento. Ela poderá ocorrer, na totalidade, no momento de realização da escritura, ou ser dividida em várias parcelas, por tempo mais ou menos dilatado. É habitual que a venda em propriedade plena corresponda a um pagamento logo de início e que o direito de superfície seja pago ao longo do tempo, quase como se de uma renda se tratasse; mas não tem que ser necessariamente assim.

Sendo o pagamento realizado periodicamente, poderá ser prevista a revisão dos valores a pagar, o mesmo ocorrendo aquando a renovação do direito de superfície, podendo ser adoptadas políticas que articulem processos de recuperação de mais valias com preocupações sociais. Em Estocolmo, a cedência em direito de superfície de lotes para habitação vai normalmente até aos 60 anos (período habitual, que corresponde ao que se considera ser a vida útil de um edifício) e os preços são subestimados; mas os lotes destinados a comércio são cedidos por períodos de 7 a 10 anos, com revisões frequentes que levam em consideração a subida do custo de vida, dos preços dos terrenos, etc ³²⁰.

Este pagamento diferido ao longo do tempo apresenta, pois, algumas potencialidades, mas para o processo de autofinanciamento o importante é a recuperação, o mais rapidamente possível, do investimento realizado.

Na escritura de alienação, seja em propriedade plena ou em direito de superfície, poderão ser estabelecidas algumas condições específicas, por forma a garantir que o lote irá ser de facto utilizado e conforme o previsto, no que respeita a tempo, uso e utilizador. Poderão ser, assim, previstos prazos de construção, limitações a futuras alienações, etc., sendo prevista a reversão do lote para a administração em caso de incumprimento. Tais condições têm especial razão de ser quando os lotes são alienados por preços subsidiados e através de concurso ou negociação directa.

A abordagem, nas páginas precedentes, da produção de solo urbanizado pela administração pública, foi-se referenciando sobretudo às autarquias locais, embora o agente público dinamizador do processo possa, de facto, ser local, regional, ou nacional. Nos anos 40 e 50, de forte intervenção pública no processo de crescimento urbano (novas urbanizações ou até cidades novas), aconteceu muitas vezes o protagonismo pertencer à administração central, mesmo quando tenham sido constituídas entidades autónomas para cada projecto.

Mas tal protagonismo tem vindo a desaparecer, como aconteceu em Portugal, há cerca de 20 anos, com a extinção do Fundo de Fomento de Habitação.

³²⁰ Correia, Paulo, 1987 A, p. 413

Referenciando, então, a possibilidade de tais iniciativas aos municípios, coloca-se ainda a questão de saber o **tipo de organização** mais adequada para levar a cabo a produção e oferta de solo urbanizado: o próprio município, um organismo semiautónomo (do género dos serviços municipalizados), uma empresa municipal autónoma, ou uma sociedade de economia mista?

Ser o próprio município afigura-se a solução menos eficaz, por estar sujeita às habituais demoras e teias burocráticas e porque, se não for previsto fundo autónomo, estará dependente de conjunturas de tesouraria, arriscando-se a uma descapitalização.

Um organismo semiautónomo ou uma empresa municipal poderão em princípio ser mais operacionais, adoptarem uma administração financeira de médio/longo prazo, perspectivarem um desenvolvimento continuado.

Uma sociedade de economia mista aproveita ainda a vantagem de mobilização de capitais alheios. Em França, a via de cooperação e de colaboração, seguida desde os anos 50, é a das Sociedades de Economia Mista – SEM, em que a participação privada é normalmente limitada a 50% do capital total. Estas sociedades são utilizadas na prossecução de diferentes objectivos de política urbana, e combinam os poderes tradicionais do sector público de aquisição de solo (através da negociação ou da expropriação) e de planeamento das suas próprias áreas de intervenção, com a dinâmica de iniciativa e os recursos financeiros do sector privado, dispondo ainda de facilidades de crédito ³²¹.

Para a escolha do tipo de organização a adoptar há que ter a percepção de que, quanto maior for a autonomia relativamente ao município, e por maioria de razão se incluir capital privado, maior será a tendência para o auto financiamento e obtenção de lucros o que, apresentando aspectos positivos, poderá também tender a subverter os objectivos de ordenamento urbanístico e sociais, afinal as razões da própria intervenção pública.

É indispensável que a escolha dos locais de intervenção, a definição dos programas a instalar e a oportunidade de lançamento dos lotes no mercado, tendo embora em conta a lógica empresarial, se subordine a uma perspectiva de planeamento global.

2.5 PROCESSOS IMPOSITIVOS, SOCIETÁRIOS E SUBSTITUTIVOS

Consideradas as vantagens decorrentes de uma grande iniciativa pública na produção e oferta de solo urbanizado, há que ter em conta que, em muitos países e também em Portugal, existem fortes condicionantes de ordem jurídica, financeira, social e política a que tal aconteça.

Mas existem instrumentos de articulação entre as iniciativas públicas e privadas que, eventualmente em complemento da fiscalidade sobre o solo, permitem a adopção de políticas intermédias entre essa forte intervenção pública e um planeamento passivo, assente apenas no licenciamento e na regulamentação urbanística.

De forma esquemática e gradativa podemos agrupá-las em:

- medidas de estímulo, sem coacção, à iniciativa privada;
- obrigatoriedade de emparcelamento, reparcelamento e/ou associação entre proprietários;
- iniciativa pública em substituição dos proprietários, com eventual associação público/privado;

A elaboração de **estudos urbanísticos** pelo município poderá ter uma perspectiva não apenas regulamentadora, mas também incentivadora. Desde logo, a escolha do local poderá significar a identificação de área de expansão ou renovação urbana prioritária. E os estudos poderão (deverão) ter em conta a propriedade, por forma a viabilizar, tanto quanto possível, iniciativas urbanísticas autónomas e uma distribuição equitativa de custos e benefícios, com vista à motivação dos diversos proprietários e a facilitar os procedimentos.

A subordinação das soluções urbanísticas à propriedade é muitas vezes possível e constitui um desafio à criatividade, originando por vezes soluções interessantes. Algumas opções formais recusam as soluções geométricas e repetitivas, fazem a apologia das cidades orgânicas, inventam formas rebuscadas. Pois bem, da tentativa de subordinação da forma aos limites fundiários poderão resultar soluções originais, reportadas a preexistências e evitando artificialismos duvidosos.

A elaboração destes estudos pode ser complementada e potenciada com toda uma atitude negocial, estimulando os proprietários a avançar eles próprios com as urbanizações.

São conhecidas muitas iniciativas neste sentido, podendo ser referidas as levadas a cabo, nos últimos anos, pelo município de Coimbra.

³²¹ Correia, Paulo, 1987 A, p.180

Identificadas e divulgadas as áreas consideradas de urbanização prioritária, foi desencadeado, para cada uma delas, um processo de identificação das respectivas propriedades, de definição de uma área bruta de construção para cada propriedade e a elaboração de *estudo de conjunto* que pretende ser ponto de partida, base de trabalho, para coordenar os diversos proprietários e promotores em urbanização conjunta ou, no mínimo, para articularem as soluções entre si. “Não são, propositadamente, rígidos ou promenorizados, uma vez que se pretende que seja através de um processo negocial, com a Câmara e entre os promotores, que sejam estabelecidas as soluções definitivas.

De notar que estes estudos não correspondem exactamente a nenhuma figura legal de plano. Podendo ser identificados com um “ante-plano de pormenor” e não tendo todos igual desenvolvimento porque as situações também diferem, incluem sempre elementos estruturais à escala 1:2000, precisando a rede viária, as áreas centrais, pontos notáveis, ângulos de vista a preservar e a estrutura do espaço público” ³²².

Em qualquer circunstância, uma acção contínua de informação, dinamização e diálogo com proprietários e promotores, fornecendo-lhes ideias e soluções, pondo-os em contacto entre si, revela-se uma condição indispensável para qualquer administração urbanística minimamente eficaz. Tal atitude, a adoptar na generalidade, ganha especial acuidade se orientada para áreas e projectos estratégicos, de acordo com o modelo de cidade pré-definido.

Procurando embora que as soluções urbanísticas a adoptar tenham em conta a propriedade, há que ter em atenção que nem sempre isso é possível e que, mesmo sendo-o relativamente ao parcelamento (constituição de lotes urbanos), poderá não o ser relativamente à realização das obras de urbanização, até porque estas terão que estabelecer um contínuo.

Nestas circunstâncias, para que o conjunto urbano a construir (ou reconstruir) apresente a necessária qualidade formal e funcional, os proprietários terão que se associar.

Para o efeito estão previstos, nalguns países, **associações, emparcelamentos e/ou reparcelamentos obrigatórios**.

“A alteração do parcelamento de propriedade sem envolver a posse do solo pela administração pública pode ser conseguida através do reparcelamento ou reordenamento das propriedades de acordo com um

plano de pormenor. Os proprietários da área visada passam a dispor de novos lotes, com uma área total menor do que as propriedades originais, eventualmente com outras localizações (dentro da área do plano), sendo reservadas as áreas necessárias às infraestruturas, a verdes urbanos, e de enquadramento e a equipamentos colectivos. Sendo o reparcelamento feito entre todos os proprietários nenhum sofre, em princípio, prejuízos e nenhum é beneficiado”.

Na Alemanha este instrumento, criado em 1909 com a Lei Adickes, tem bastante utilização. O licenciamento da construção está dependente da observação de planos de pormenor e da reorganização da divisão de cadastro rústico para lotes urbanos. A iniciativa pode caber aos proprietários da área visada (o que realmente só acontece quando o número de proprietários é reduzido e os seus interesses são convergentes), por iniciativa pública com o acordo dos proprietários, ou envolvendo a imposição legal de reparcelamento. Só em último caso a administração pública recorre à expropriação, no caso de não haver o acordo dos proprietários, especialmente quando as áreas necessárias aos usos públicos são mais extensas. Os lotes de solo não necessário aos usos de promoção pública têm que ser necessariamente vendidos pela administração pública após a conclusão do reordenamento.

Em alguns países, os proprietários de uma área são obrigados a organizarem-se em pessoa colectiva proprietária do conjunto de parcelas de terreno objecto de um mesmo plano, que pode ou não envolver a administração pública. Aplica-se a grandes empreendimentos e na prática é semelhante ao reparcelamento, mas envolvendo a posse colectiva”³²³.

Em diversos países a administração pública tem a possibilidade de determinar a obrigatoriedade de urbanização, recuperação/legalização ou renovação de determinadas áreas, as que forem consideradas estratégicas e/ou prioritárias para o desenvolvimento urbano pretendido.

Tais dispositivos poderão ou não incluir a obrigatoriedade de emparcelamento, reparcelamento ou associação entre os proprietários.

Em qualquer caso, para que a obrigatoriedade seja efectiva, terão que ser previstos mecanismos de actuação por incumprimento dos proprietários. Estes poderão ser de natureza fiscal (multas ou impostos

³²² Câmara Municipal de Coimbra, 1993, p. 48

³²³ Correia, Paulo, 1987 A, pp. 173, 375 e 388

agravados), ou de natureza expropriatória (expropriação pela administração, ou venda forçada). Neste último caso estar-se-á perante o que se denominou de mecanismos de **iniciativa pública em substituição dos proprietários**.

Quando os poderes públicos (em princípio o município) não pretendem ter um envolvimento directo no processo de produção e oferta de solo urbanizado, porque entendem que a iniciativa privada tem o dinamismo suficiente e não consideram necessário associar ao empreendimento uma perspectiva social, então o adequado será a venda forçada. Neste caso, é preferível não passar pela expropriação, para evitar a afectação de dinheiros públicos que, mesmo que temporária, poderá ocasionar problemas financeiros, sobretudo quando as indemnizações são elevadas. O ideal será que a venda forçada, em hasta pública e portanto de acordo com as regras do mercado, se concretize através de um pagamento directo do comprador ao proprietário, sendo que o município se substitua a este, se necessário, para a concretização da escritura.

Nos casos em que o município entenda útil um envolvimento mais directo, a expropriação é o mecanismo adequado; o município substitui os proprietários imobilistas devendo, em consequência, articular-se ou associar-se com aqueles que pretendem avançar com o processo, o que lhe permite influencia-lo por dentro, articulando uma perspectiva de planeamento com uma atitude empresarial.

Como exemplo destes mecanismos de pressão da Administração sobre o proprietário privado, com eventual substituição, pode apontar-se o caso de Espanha, onde "existe uma taxa progressiva de penalização dos terrenos expectantes em áreas com planos de pormenor aprovados, podendo mesmo recorrer-se à expropriação, vendendo em seguida a promotores interessados. A simples existência destes dispositivos é, em geral, suficiente para garantir a venda de terrenos urbanizáveis expectantes em tempo oportuno a promotores interessados". Além disso, "a administração pública tem o direito de expropriar um loteador que não inicie as obras de construção 2 anos após a concessão da respectiva licença, ou que não inicie as obras de infraestruturas 3 anos após a concessão do respectivo alvará de loteamento. Se a autarquia local não o fizer, a administração central pode tomar essa iniciativa"³²⁴.

³²⁴ Correia, Paulo, 1987 A, p. 172 e 388

Também em Portugal existe legislação nesse sentido, mas quase não tem tido aplicação. Disso, à frente, se falará.

A **associação da administração com os proprietários** para urbanizar pode surgir quando a administração se substitui ao imobilismo de alguns para se associar com os outros.

Mas pode corresponder também a um instrumento legal específico, afectando determinada área a uma associação entre os proprietários (que o aceitem) e a administração, sendo que os primeiros contribuem com os terrenos e os segundos com projectos e obras de urbanização; o resultado da operação, os lotes (mas poderão ser os edifícios) serão partilhados na proporção do capital com que cada um participou no empreendimento. Trata-se, neste caso, de uma iniciativa essencialmente pública, em que os proprietários são convidados a participar, negociando projectos, avaliações e investimentos e disponibilizando (ou não) a propriedade. Os que não aceitarem terão necessariamente que ser expropriados.

Estes processos de associação público/privado podem assumir formas diversas e apresentam potencialidades.

Na forma aqui referida, os terrenos são sobretudo particulares e público o restante investimento. Mas é, possível articular este processo com outros agentes, nomeadamente com investidores privados, como ocorre com a criação de sociedades de economia mista, de que já se referiu o exemplo francês.

Quanto às potencialidades, há que referir que a associação público/privado por iniciativa pública induz a que esta adopte e se habitue a uma atitude dialogante, permite a mobilização de capital privado para objectivos de interesse público e pressupõe uma atitude equitativa na distribuição de custos e benefícios pelos vários agentes. Mas para que tal aconteça é obviamente necessário que os poderes públicos partam para o processo com objectivos claros, princípios e regras transparentes e mantenham a firmeza suficiente para evitar a subordinação da operação a lógicas especulativas.

Estas associações são bastante comuns em França. A técnica base, utilizada desde os anos 60, consiste em: criar uma ZAD para congelar o preço dos terrenos; declarar a utilidade pública, para que as negociações ocorram sob a alternativa e ameaça de expropriação; entregar a realização das

infraestruturas, no quadro da ZAD, a uma sociedade de economia mista ou a um urbanizador, através de uma concessão.

Mais recentemente foram criadas as AFU (Associations Foncières Urbaines), de emparcelamento ou de reparcelamento, nas quais as infraestruturas ficam a cargo dos proprietários, mas para as quais continua a revelar-se indispensável a colaboração municipal ³²⁵.

Em todos estes processos societários, para que possam ter êxito, há que ter em consideração um facto básico: os proprietários não são empresários.

Quer isto dizer que, de uma forma geral, não dispõem dos conhecimentos (técnicos, juridico-administrativos, económico-financeiros e comerciais), nem do capital necessário à montagem de uma operação de urbanização.

Assim sendo, não é de esperar que tais associações, sobretudo quando de maior complexidade (como é o caso das operações de renovação urbana), venham a ocorrer sem que alguém as dinamize. Esse alguém poderá ser o município, ou poderá ser um promotor privado, sendo que, ainda nesta hipótese, a participação municipal continua a mostrar-se indispensável à credibilidade da operação.

Para o êxito de um processo associativo, poderão então fazer-se algumas observações e recomendações:

- Quanto mais proprietários e agentes envolvidos, maior a complexidade. As associações deverão, pois, limitar-se às propriedades indispensáveis aos fins pretendidos .
- São recomendáveis regras de urbanismo claras e estáveis. Só assim terão credibilidade.
- São necessárias persistência, capacidade persuasiva e capacidade negocial. Há que contar com processos morosos e complexos.
- São de esperar transacções de propriedade na fase de montagem da operação (provavelmente de proprietários mais passivos, para promotores). Tais transacções ajudarão ao processo.
- É indispensável que sejam garantidas fontes de financiamento (nas AFU's as próprias *comunas* funcionam como avalistas).

³²⁵ Piron, Oliver et. al., 1998; Comby, J. e Renard, V., 1996, pp. 112 e 113

- São recomendáveis incentivos (nas AFU's os promotores envolvidos gozam de benefícios fiscais).
- São recomendáveis pressões, que poderão decorrer da obrigação de fazer prevista por lei e das consequentes penalidades por incumprimento (coima, ou agravamento fiscal).
- São indispensáveis processos substitutivos (expropriação ou venda forçada) dos proprietários que não quiserem participar. É inaceitável que todo um processo possa ser posto em causa por uma minoria de proprietários.

Volta-se, pois, à ideia de que tais processos implicam intervenção municipal, que para o efeito deverá munir-se dos serviços adequados:

- à animação do processo, se se pretender que a montagem da operação seja levada a cabo por privados; mas, então, será necessário que promotores se associem aos proprietários;
- à montagem operativa do processo, e então será de recomendar uma organização pública empresarial ou uma sociedade de economia mista;
- às duas, em simultâneo e complementaridade, com o que se poderá alcançar o máximo de eficácia.

2.6 NOTAS E ORIENTAÇÕES A RETER.

Identificaram-se, nos pontos anteriores, diversos instrumentos de política fundiária.

Recorrendo a exemplos praticados em diversos países, foi-se procurando, ao mesmo tempo, avaliar o alcance de cada um, as consequências positivas e negativas que poderão originar.

A escolha de uma política fundiária passará pela selecção e articulação de alguns dos diversos instrumentos referidos e deverá obedecer: ao princípio da eficácia; aos princípios da justiça e da proporcionalidade; e, necessariamente, ao modelo de ordenamento que for adoptado para cada cidade.

Tendo-se, já atrás, formulado modelo genérico de organização territorial (ver Parte I, pontos 4.1 e 4.2), dele se retiram orientações determinantes para a política fundiária a adoptar. Em concreto:

- A cidade actual – *cidade alargada* – deverá ser assumida e ordenada na sua globalidade, mas também em cada uma das suas *partes*.
- A cidade actual não necessita de intervenções em quantidade, de grande dimensão, mas de diversas intervenções selectivas, que contribuam para a resolução de insuficiências existentes.
- Em consequência, haverá que distinguir intervenções estratégicas e prioritárias de ocorrências e comportamentos banais.

As primeiras exigem iniciativa da Administração: dinamização, apoio e orientação; participação; acção directa, sempre que necessário.

Às segundas, cujo somatório se revela importante, deverá a Administração responder com rotinas transparentes e eficazes. Incluem-se, nestas, as diversas iniciativas de diversos agentes, mas também a ausência de iniciativas (retenção do solo; abandono e degradação de edifícios)

Confrontando tais orientações com a listagem de instrumentos a que, para o efeito, a Administração poderá recorrer, afiguram-se essenciais:

- os *planos de ordenamento*, para estabelecer o modelo de organização territorial da cidade;
- o *licenciamento*, para enquadrar cada uma das diversas iniciativas;
- a fiscalidade, para influenciar o comportamento genérico dos proprietários;
- a adopção de mecanismos que garantam a efectiva concretização dos projectos considerados estratégicos.

Retenham-se, então, sobre cada um deles, notas e orientações precisas.

Relativamente aos **planos de ordenamento**, considerou-se indispensável que cada cidade dispusesse de um *plano de cidade*, que incluísse a respectiva periferia mais próxima e, também, para os casos em que tal se mostre necessário, *planos de parte de cidade*.

O *Plano de Cidade*, de acordo com as conclusões a que se chegou, deveria:

- estabelecer um modelo de organização territorial da *cidade alargada*, desenhando os seus *elementos estruturantes* (estrutura viária, estrutura verde, localização de centralidades, equipamentos de maior dimensão) e identificando/delimitando cada uma das *partes de cidade*;

- estabelecer, para cada uma das *partes*, orientações quanto à sua forma e função; fixando, para o efeito, indicadores morfológicos e/ou parâmetros quantitativos; apontando, quando necessário, para a elaboração de plano de *parte de cidade*.
- estabelecer regras genéricas: fundiárias, financeiras e processuais;
- identificar projectos estratégicos e avançar programas e sugestões metodológicas para a respectiva execução.

O plano de parte de cidade seria da mesma natureza do anterior, apenas mais pormenorizado, procurando estabelecer a identidade da parte, estabelecendo um traçado regulador e os seus próprios elementos estruturantes, sugerindo um programa geral da intervenção necessária, identificando já acções, agentes e meios.

Sendo que toda a urbanização e construção são (ou deveriam ser, de acordo com a lei) precedidos de **licenciamento**, este constitui um instrumento decisivo no processo de crescimento e transformação da cidade e o principal interface entre a iniciativa privada e a Administração Pública.

Para cumprir o seu objectivo, o licenciamento terá que partir das necessidades da cidade existente, concentrando-se no espaço público, condicionando cada intervenção a uma dimensão adequada, recusando um polvilhar de edifícios não articulados, favorecendo e pressionando mecanismos associativos e perequativos de benefícios e de custos entre as várias iniciativas/propriedades. Terá que ser, então, no domínio do ordenamento, muito mais exigente. Em contrapartida, não teria que se preocupar com aspectos do interior dos edifícios e deveria procurar evitar morosidades inúteis.

Sobre a **fiscalidade**, tendo-se referido impostos de vários tipos que poderão incidir sobre a propriedade imobiliária (terrenos e edifícios), constatou-se a importância que estes assumem na ocupação do território, por condicionarem o comportamento dos proprietários e do mercado.

Para a utilização da fiscalidade enquanto instrumento de política fundiária, chegou-se, genericamente, às seguintes conclusões:

- Impostos elevados, incidindo sobre valor potencial mais lucrativo e pagos periodicamente, empurram o proprietário para a efectiva utilização da propriedade, tirando rendimento explícito, ou então a vender.
- Impostos baixos, incidindo sobre rendimento actual e/ou pagos apenas aquando transacção ou licenciamento de construção, convidam o proprietário à retenção e ao imobilismo, ao contentar-se com a evolução da renda fundiária.
- Poder-se-ão ainda utilizar *impostos agravados* e *incentivos fiscais*, para o desenvolvimento de determinadas políticas de desenvolvimento, sociais ou de ordenamento, de âmbito mais geral ou mais localizado.

Quanto aos mecanismos a adoptar para garantir a efectiva concretização dos projectos considerados estratégicos, a Administração poderá utilizar os seguintes processos, alternativos ou complementares:

- produção e oferta pública directa de solo urbanizado;
- mecanismos impositivos, societários e substitutivos.

A iniciativa pública na produção e oferta de solo urbanizado revela-se a forma mais eficaz de política fundiária, quando aplicada de forma generalizada e constante. Iniciativas pontuais e de pequena dimensão não chegarão a ter qualquer influência no mercado, pelo que apenas servirão outros objectivos específicos que as tiverem motivado.

Reconhecida a potencialidade deste instrumento, várias são as razões para que, neste momento, ele não possa constituir a grande aposta. Desde logo, paradigmas ideológicos e políticos, avessos à forte iniciativa pública. Depois, razões financeiras, um Estado com menos recursos e menos vontade de os ter. E ainda razões territoriais, a necessidade de intervenções não extensivas, mas com localizações múltiplas, em propriedades já inseridas ou contíguas à cidade existente, com muitas preexistências, valor elevado de mercado, necessidade de envolvimento de muitos agentes.

Tais dificuldades conduzem-nos à recomendação de que, actualmente, a Administração deverá desempenhar, sobretudo, um papel dinamizador e supletivo, nem por isso menos activo e exigente.

Tal dinamização, que denominámos **processos impositivos, societários e substitutivos**, poderá e deverá organizar-se de forma gradativa:

- Medidas de estímulo, ainda sem coacção, aos proprietários, juntando-os, apoiando-os nos estudos urbanísticos, pondo-os em contacto com possíveis promotores.
- Estabelecimento de associações, emparcelamentos e/ou reparcelamentos obrigatórios.
- Fixação de mecanismos de actuação, em caso de incumprimento. Poderão ser de natureza fiscal (multas ou impostos agravados) ou de natureza expropriativa (expropriação ou venda forçada).
- Ocorrendo a expropriação, estar-se-á já perante uma associação de proprietários com a administração, substituindo-se esta ao imobilismo de alguns.
- Mas esta associação poderá também corresponder a uma figura legal específica, em que desde o início a Administração chame a si a iniciativa de urbanizar (projecto, infraestruturas, operações fundiárias).
- Tal tarefa, de urbanizar, poderá ser desenvolvida directamente pela Administração ou mediante concessão a promotores, envolvendo-os também no processo.

Em todos estes processos societários, para que possam ter êxito, há que ter em consideração um facto básico: os proprietários não são empresários.

Quer isto dizer que, de uma forma geral, não dispõem dos conhecimentos (técnicos, juridico-administrativos, económico-financeiros e comerciais), nem do capital necessário à montagem de uma operação de urbanização.

Assim sendo, não é de esperar que tais associações, sobretudo quando de maior complexidade (como é o caso das operações de renovação urbana), venham a ocorrer sem que alguém as dinamize. Esse alguém poderá ser o município ou poderá ser um promotor privado, sendo que, ainda nesta hipótese, a participação municipal continua a mostrar-se indispensável à credibilidade da operação.

De notar que, mesmo assumindo um papel dinamizador e supletivo, apostando sobretudo em processos societários entre proprietários e, destes, com promotores, a Administração poderá ver-se obrigada a assumir um papel substitutivo e, para tal, ter que proceder à aquisição de propriedades.

Aliás, necessita em qualquer caso de o fazer, pelo menos para a concretização dos seus próprios investimentos em infraestruturas e equipamentos, e também para programas de habitação social e de desenvolvimento económico.

Tendo-se referido os diversos possíveis processos de **aquisição de solo** pela Administração, conclui-se que, de entre eles, a expropriação por utilidade pública, mais utilizada ou menos utilizada, constitui sempre uma referência fundamental, por influenciar decisivamente todos os outros processos de aquisição, a maior ou menor facilidade de chegar a acordo e também os valores acordados.

O conceito de *utilidade pública*, que justifica a expropriação, poderá ser mais ou menos abrangente. O valor da *justa indemnização* também poderá ser diferente, considerando apenas o valor rural do solo, reportado a um valor datado do mercado, ou correspondendo ao mercado actual. Estes aspectos são parte integrante do conflito direito de propriedade/interesse público, no que respeita ao direito de construir. Numa perspectiva de ordenamento, haveria óbvia vantagem em fácil expropriação, por valor não elevado.

Foram, atrás, identificados, para além destes instrumentos, outros não referidos nestas notas finais.

Tal ausência não deverá ser entendida como opinião no sentido de que não deverão ser utilizados. A especificidade de cada cidade, ou de cada *parte de cidade*, poderá recomendar que o sejam.

Mas, reportando-nos nós, neste trabalho, a uma cidade portuguesa genérica, para a qual buscamos modelo de ordenamento também genérico, apenas aqui se nomearem os instrumentos fundiários que, para tal, se afiguram essenciais e o sentido desejável da respectiva utilização.

3. POLÍTICA FUNDIÁRIA EM PORTUGAL

3.1 QUADRO LEGAL

Pretende descrever-se, de forma sucinta, os diversos instrumentos de política fundiária previstos na legislação portuguesa. Para tal, utilizar-se-á a mesma sequência organizativa dos pontos anteriores.

Antes disso, porém, far-se-á uma curta resenha da evolução do quadro legal nos últimos trinta anos, acompanhada de alguns (poucos) comentários.

3.1.1. RESENHA CRONOLÓGICA

No **final dos anos 60**, o que podemos denominar de legislação urbanística estava resumida nos seguintes diplomas ³²⁶:

- Regime dos *planos de urbanização* (DL 33921/44).
- Regime de expropriações por utilidade pública e dos encargos de mais valia (Lei 2030/48).
- Regulamento Geral das Edificações Urbanas (R.G.E.U, DL 38382/51), ainda em vigor com algumas alterações.
- Regime das operações de loteamento (DL 46673/65)

O regime das operações de loteamento, sujeitando-as a licenciamento municipal, constituía uma novidade; até aí o fraccionamento da propriedade para construção não era objecto de legislação específica, pelo que na prática acontecia livremente ³²⁷.

Tal diploma, reflexo de uma maior dinâmica de crescimento das cidades e do entendimento da urbanização como processo industrial, aberto à iniciativa privada, era o anúncio das alterações legislativas profundas que ocorreram **entre 1970 e 1973**:

- Novo regime do licenciamento de obras particulares (DL 166/70), de conteúdo sobretudo processual.

³²⁶ Gonçalves, Fernando, 1994, p. 27

³²⁷ SISMET/Costa, Quelhas da, e Babo, António, 1984, pp. 18-20

- Lei dos Solos (DL 576/70) , que veio ampliar os instrumentos de actuação fundiária ao dispor da administração pública, viabilizando grandes empreendimentos públicos (planos integrados do FFH; empreendimento de Sines)
- Novo regime dos planos de urbanização (DL 560/71 e DL 561/71), que acrescentou aos *planos gerais de urbanização* duas novas figuras, o *plano de pormenor* e o *plano geral de urbanização de áreas territoriais*.
- Novo regime das operações de loteamento urbano (DL 289/73), que estabelece a nulidade dos negócios jurídicos de parcelamento para construção sem licença municipal, tornando de facto operativo o DL de 1965.

Foi anunciada, na altura (1973), a intenção do Governo de publicação de um Código de Urbanismo que enunciasses princípios básicos, compilasse e corrigisse a diversa legislação já existente. Mas o 25 de Abril de 1974 veio interromper esse processo³²⁸.

Tal desiderato manteve-se até hoje, foi objecto de diversas iniciativas nesse sentido, mas ainda não aconteceu.

No **pós 25 de Abril** ocorreu, na Lei Constitucional (Abril de 1976), uma alteração de fundo , a consagração do princípio da nacionalização e municipalização do solo urbano, que logo na primeira revisão (Janeiro de 1981), foi suprimido.

Ocorreu também a publicação de um somatório de diplomas legais que, no seu conjunto, exprimem alguma vontade de intervenção pública no mercado fundiário:

- Nova Lei dos Solos (DL 794/76), ainda hoje em vigor com algumas alterações. Estabelece princípios gerais e normas de aplicação directa sobre: *medidas preventivas, associação da administração com os proprietários, direito de preferência, áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística*, restrições a demolições, restrições à ocupação não habitacional de edifícios, disposições diversas sobre expropriações e obrigatoriedade de construção.
- Regime do *direito de preferência* da administração, na alienação a título oneroso, de terrenos e edifícios (DL 862/76); ainda em vigor, pouco aplicado.
- Regime de *associação da administração com os particulares*, em operações de expansão e renovação urbana (DL 15/77); ainda em vigor, muito pouco aplicado.
- Novo Código de Expropriações (DL 845/76).

³²⁸ Gonçalves, Fernando, 1994, p. 28.

- Definição das atribuições e competências das autarquias locais, já conforme descentralização consagrada constitucionalmente (L 79/77). Inclui a figura, nova, de *plano director municipal* (P.D.M), com a explicitação de que deverá abranger todo o território concelhio, mas ainda não a regulamentando.
- Primeiro regime dos PDM, que viria a ser fixado cinco anos mais tarde, através do DL 208/82.
- Regime das *áreas de urbanização prioritária* e das *áreas de construção prioritária* (DL 182/82), ainda em vigor, nunca aplicado.
- Primeiro Regime da *Reserva Agrícola Nacional* (DL 451/82).
- Primeiro Regime da *Reserva Ecológica Nacional* (DL 321/83).

De então **até 1998** verificaram-se diversas iniciativas, sem sucesso, de revisão global e compilação de legislação urbanística portuguesa. Verificaram-se, também, muitas alterações aos diplomas em vigor, cujo conteúdo não merece atenção nesta abordagem global.

De citar apenas duas, que tiveram consequências muito importantes no quadro da administração urbanística portuguesa:

? Novo Código de Expropriações (DL 438/91)

O diploma de 1976 previa que os terrenos destinados à construção mas não urbanizados (situados a mais de 50 m de uma via infraestruturada) seriam considerados, para efeitos de expropriação por utilidade pública, como prédios rústicos, pelo que a justa indemnização apenas se reportaria ao efectivo e possível rendimento da sua exploração agrícola ou florestal.

O acórdão do Tribunal Constitucional n.º 131/88 veio declarar a inconstitucionalidade de tal preceito. Refere que, apesar daquele Tribunal, nas suas decisões anteriores sobre o assunto, não ter afirmado que “constitucionalmente a justa indemnização tenha que responder ao valor do mercado”, mesmo assim a avaliação dos terrenos atendendo “exclusivamente ao seu destino como prédio rústico” afasta-se dos princípios materiais da Constituição, os quais “não permitem que a indemnização seja irrisória ou desproporcionada”. Assim, “o jus aedificandi, sem embargo de não possuir tutela constitucional directa no direito de propriedade, deverá ser considerado como um dos factores de fixação valorativa” e “se é certo que a justa indemnização não pode estar sujeita e condicionada por factores especulativos, muitas vezes artificialmente criados, sempre deverá representar e traduzir uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida pelo expropriado”.

Na sequência de tal Acórdão foi publicado novo Código de Expropriações (DI 438/91), o qual determinava que “o valor do solo apto para a construção se calcula em função da construção nele existente ou que nele seja possível efectuar de acordo com as leis e regulamentos em vigor”. Ou seja, o diploma reconhece à propriedade o direito à renda fundiária que decorre do acto administrativo de aprovação do plano. E, pela fórmula de calculo regulamentada (art. 27º), aponta para avaliações extremamente elevadas, em muitos casos acima dos valores de mercado da altura.

Ultrapassando o conteúdo do Acórdão (“indemnização não desproporcionada, mas não sujeita a factores especulativos”) este diploma contribuiu para o aumento do custo do solo, inibiu a Administração Pública de uma intervenção mais directa, empurrou muitas iniciativas (públicas e privadas) para uma localização desadequada (numa perspectiva de ordenamento do território).

? Elaboração e publicação de *planos directores municipais* (PDM's)

Muito poucos municípios, apenas cinco, levaram a cabo, nos anos 80, a publicação de planos directores municipais, na altura enquadrados pelo DL 208/82.

A partir do início dos anos 90, assistiu-se a uma forte pressão do Governo Central para que estes fossem elaborados.

É publicado o DL 69/90 sobre os *planos municipais de ordenamento do território*, que agrupa nesse conceito e num mesmo diploma as disposições relativas aos *planos directores municipais*, *planos de urbanização* e *planos de pormenor*, procurando que o respectivo conteúdo técnico e processamento se articulassem entre si. Os municípios passam a gozar de autonomia para a publicação de planos de urbanização e planos de pormenor, desde que se conformem com o plano director municipal ratificado pela Administração Central. Sublinha-se a natureza dos planos, enquanto regulamento administrativo. O conteúdo técnico do PDM passa a admitir simplificação, tornando facultativa a perspectiva de planeamento integrado que decorria do diploma anterior e também a programação e financiamento das operações previstas.

Além disso, o Governo, através do DL 29/92, obrigou, na prática, os municípios a avançarem com os PDM's, condicionando apoios financeiros à sua existência.

A operação teve indiscutível êxito estatístico. No final de 1995, 225 dos 275 municípios do Continente já dispunham de planos directores ratificados ³²⁹. O País passou a estar coberto, na generalidade, por planos legalmente eficazes. Foi cortada, assim, uma longa tradição de *planos na gaveta*, elaborados mas não publicados, fosse por opção dos próprios municípios, fosse pelo multiplicar de obstáculos levantadas pelos serviços da Administração Central. No entanto, quando se analisam os resultados desse esforço realizado,

³²⁹ Neves, Alfredo, 1998, p. 158

ressaltam as inúmeras insuficiências de todo o processo e ficam interrogações sobre as consequências, positivas e negativas, que trouxeram ao ordenamento do território.

A partir de 1998 desenha-se, com a publicação de uma Lei de Bases do Ordenamento do Território (L.B.O.T, Lei 48/99), o que talvez venha a constituir uma nova etapa na evolução da legislação urbanística em Portugal.

A lei, propriamente dita, constituiu uma decepção para a generalidade das instituições interessadas e especialistas ³³⁰. Teve de positivo o facto de se ter assumido como lei de bases (resistindo à tentação de resolver logo nesta sede muitas lacunas legislativas) e também ter adoptado o princípio da interacção coordenada dos três âmbitos geográficos (nacional, regional e local), com a definição de um quadro nacional de políticas e de instrumentos de gestão territorial. Mas, para além disso, revelou bastante desconhecimento sobre a problemática que aborda, sobretudo porque:

- Sendo muito vasta, abrangendo desde a definição de grandes orientações da política territorial do Estado até à disciplina da edificação, não estabelece com suficiente clareza os conceitos de planeamento, ordenamento e urbanismo. Não integra suficientemente as políticas ambientais e as políticas agrícolas e florestais com as de ordenamento do território. Revela um enfoque predominantemente *urbanístico*, mas denomina-se de ordenamento.
- Estando a generalidade dos especialistas de acordo que as principais insuficiências do urbanismo português residem na quase inexistência de instrumentos operativos, a lei incide sobretudo e mais uma vez sobre os planos. Apenas estes apresentam grande desenvolvimento e são considerados *instrumentos de gestão territorial*, quando tudo recomendaria que se atribuísse peso semelhante ao regime do solo (clarificando direitos e deveres associados à propriedade) e aos instrumentos de acção territorial (associando os tais direitos e deveres à programação e à efectiva transformação do solo).

No entanto, apesar de tais insuficiências, a recente publicação do DL 380/99, assumida como desenvolvimento da L.B.O.T., é portadora de importantes inovações legislativas, abrindo a possibilidade de uma prática de administração urbanística muito mais eficaz, envolvendo a participação de proprietários e promotores entre si e com os municípios. Em concreto:

- Estabelece para os particulares o dever de concretizar e de participar no financiamento das operações (art. 118º).

³³⁰ Consultaram-se pareceres relativos ao anteprojecto da LBOT da: Ad-Urbem (boletim da Ad-Urbem/Separata n.º 2/97); Sociedade Portuguesa de Urbanistas; Jorge Carvalho (todos publicados na INTERNET).

- Estabelece *sistemas de execução*, partindo de *unidades de execução* delimitadas pelo município, sendo que todo o processo de urbanização poderá ficar a cargo dos proprietários, do município, ou por cooperação entre ambos (artigos 119º a 124º).
- Estabelece mecanismos de perequação entre proprietários, relativamente aos benefícios (possibilidade construtiva) e também sobre a repartição de custos de urbanização (art. 138º a 142º).

Foi publicado, também:

- Um novo Código de Expropriações (L 168/99) que, não alterando substancialmente a filosofia do anterior, aponta, no entanto, para avaliações tendentes à fixação de indemnizações um pouco mais baixas.
- A compilação dos regimes jurídicos de loteamentos e edificações num único documento (DL 555/99), o qual cria uma nova figura de *autorização administrativa* (que distingue de *licença administrativa*), abrangendo situações consideradas de menor relevância urbanística e para as quais estabelece uma apreciação municipal apenas liminar e a consequente simplificação processual.

3.1.2. SOBRE O DIREITO DE CONSTRUIR

Procurando descrever a legislação actualmente em vigor, começar-se-á por abordar a problemática **direito de propriedade/direito de construção**.

A questão fundamental, já atrás referida, reside em identificar a fonte de legitimidade do *jus aedificandi*: componente essencial da propriedade do solo, ou faculdade de natureza jurídico/pública?

O conjunto de diplomas sobre esta matéria é desarticulado e contraditório, admitindo interpretações diversas.

O Código Civil, ainda em vigor, estabelece que “o proprietário goza do uso pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro do limite da lei e com observância das restrições por ela impostas” (art. 1305º) e que “a propriedade dos imóveis abrange o espaço aéreo correspondente à superfície, bem como o subsolo, com tudo o que nele se contém e não esteja desintegrado do domínio por lei ou negócio jurídico” (art. 1344º). Tais artigos, sobretudo o segundo, parecem indicar que na óptica *jus civilista* do direito de propriedade fundiária, este engloba o *jus aedificandi*. Esta tese é sustentada, entre outros, por Oliveira Ascensão: reconhecendo que o direito de construir deixou de poder ser exercido sem uma autorização administrativa, considera que este “continua, em abstracto, a compor o seu direito de propriedade”.

Opinião diferente tem Alves Correia ³³¹, que considera tal tese desadaptada da realidade jurídico-urbanística, referindo que, para tal concluir, basta “atender ao facto de o proprietário não possuir a faculdade de decidir se pode construir e como pode construir no seu terreno”. Considera que a questão deverá ser encarada numa perspectiva *jus-publicista* e tendo como ponto de partida o conceito constitucional do direito de propriedade (não coincidente como o do direito civil). Invoca, em favor dos seus argumentos, o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 131/86, no qual se afirma que “no direito de propriedade constitucionalmente consagrado contém-se o poder de gozo do bem objecto do direito, sendo certo que não se tutela ali expressamente um *jus aedificandi*, um direito à edificação como elemento necessário e natural do direito fundiário”.

Não se fundamentando o *jus aedificandi* no direito de propriedade, teria então que constituir uma faculdade de natureza pública. Mas a demais legislação não se conforma propriamente com esta perspectiva:

- o próprio Acórdão n.º 131/86 do Tribunal Constitucional considera que “o *jus aedificandi*, sem embargo de não possuir tutela constitucional directa no direito de propriedade, deverá ser considerado como um dos factores de fixação valorativa”, para indemnização por expropriação, o que se afigura algo contraditório;
- perante um pedido de licença de loteamento ou de construção, este só poderá ser indeferido com base em razões de facto e de lei; esta taxatividade dos fundamentos de indeferimento não parece justificar-se, perante o entendimento do *jus aedificandi* não estar incluído, ao menos de forma abstracta, no direito de propriedade;
- e o mesmo se poderá dizer perante o princípio do deferimento tácito de tais pedidos de licenciamento, quando não obtenham resposta nos prazos para tal estabelecidos por lei.

Já se conforma, mais, com a perspectiva do direito de construção enquanto faculdade de natureza pública, o facto de as restrições de utilidade pública e servidões administrativas não darem direito a qualquer indemnização dos proprietários. Mas, na legislação recente, são já previstas possíveis indemnizações quando, no quadro dos planos, ocorram “restrições singulares às possibilidades objectivas de aproveitamento do solo preexistentes e juridicamente consolidadas, que comportem uma restrição significativa na sua utilização de efeitos equivalentes a uma expropriação”. Mesmo não se sabendo ainda muito bem identificar tais situações, está aberto um caminho para mais um reforço do direito de propriedade.

Conforme já se referiu, esta é uma matéria controversa (em Portugal, como noutros países), prevendo-se futuras evoluções de interpretação, ao sabor da evolução ideológica.

³³¹ Correia, Alves, 1998, pp. 372- 376.

Admitindo que o *jus aedificandi* seja “um poder que acresce á esfera jurídica do proprietário nos termos e nas condições definidas pelos meios jurídico-urbanísticos”, coloca-se ainda a questão de saber qual o momento constitutivo do direito: o da entrada em vigor de um plano, ou o do licenciamento (de loteamento ou de construção)?

Alves Correia ³³² defende a primeira interpretação, salvo quando não exista plano. Mas a verdade é que um PDM, muitas vezes e por exemplo, não é suficiente para definir se, com que forma e em que circunstâncias, se pode construir num terreno; apenas define o uso dominante para uma generalidade de propriedades. Assim, os seus próprios argumentos para recusar o *jus aedificandi* como englobado na propriedade, deveriam conduzir à defesa da constituição do direito apenas quando do licenciamento.

A L.B.O.T., no entanto, parece reconhecer esta função aos planos, quando classifica os terrenos em *solo rural* e *solo urbano*, em função da “vocação de uso que lhes for reconhecida” (art. 15º). Discordámos, na altura ³³³, que se associasse essa classificação ao zonamento, uma vez que os recentes PDM's apresentam perímetros alargadíssimos, não representando nenhuma previsão, mas apenas cautela e permissividade. Será assim mais difícil diminuir, no futuro, os perímetros actuais. Teria sido bem mais pedagógico e eficaz, numa perspectiva de ordenamento do território, ter reportado a classificação de *rural* e *urbano* à qualificação real do solo, nomeadamente à existência ou não das infraestruturas e às que se irão realizar a curto prazo.

Entretanto, o recente DL 380/99 vem dar um importante contributo nesta matéria, ao estabelecer (art. 139º) que “o direito concreto de construir resultará dos actos de licenciamento” e que o “plano pode fixar um direito abstracto de construção”, correspondente a uma edificabilidade média. Poderá, talvez, constituir uma boa plataforma de entendimento: o direito de construir como faculdade de natureza jurídico-urbanística, ainda abstracto com a entrada em vigor do plano, tornando-se concreto com o licenciamento.

Abordar-se-á agora a **problemática da equidade**, ou mais exactamente da falta dela, uma vez que os planos são, por natureza, diferenciadores.

O assunto, já antes equacionado em muitos países, foi agitado em Portugal por Alves Correia ³³⁴, ao chamar a atenção de que “a recente consagração, no art. 266º, n.º 2, da Constituição, do principio da igualdade como limite geral da actividade administrativa significa que não existe nenhum sector da Administração Pública imune à aplicação do referido principio”, pelo que, “se o legislador não criar as medidas indispensáveis para tornar efectivo um sistema de repartição igual dos benefícios e encargos derivados do plano urbanístico pelos vários proprietários dos imóveis, poderá ocorrer numa inconstitucionalidade por omissão”.

³³² Correia, Alves, 1989, pp. 376-378.

³³³ Carvalho, Jorge, 1997, pp. 5 e 6

³³⁴ Correia, Alves, 1989, pp. 453 e 466.

Mas a verdade é que, até há pouco tempo, a legislação existente não só não previa, como quase impossibilitava a adopção de mecanismos perequativos. Referíamos, ainda em 1998 ³³⁵: “Partindo de parâmetros médios, que poderão ser considerados para a totalidade de um perímetro urbano ou para cada uma das suas partes, é possível desenhar modelos perequativos de qualquer dos tipos acima referidos (societários, tributários, ou cedências em espécie). Mas nada disso está previsto na legislação portuguesa e pode mesmo afirmar-se que as leis avulsas existentes dificultam muitíssimo a prossecução do princípio da igualdade. Temos procurado atingi-lo através das taxas, as previstas na lei, mas diferenciadas em função dos índices urbanísticos admitidos e das obras realizadas pelo promotor; mas será que não poderão vir a ser consideradas impostos ou *tributos especiais*? Temos procurado atingi-lo através de cedências para domínio privado municipal, mas a legislação impede essa solução para o licenciamento de construção e limita-a a casos específicos no que respeita a loteamentos. A associação entre proprietários, essa não pode ser obrigada e, sobretudo, não impediria que cada um entrasse na sociedade com o valor da respectiva propriedade, desde logo desigual em função do plano”.

A L.B.O.T e o posterior DL 380/99 vieram, neste domínio, alterar radicalmente o quadro jurídico.

“Os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares (nomeadamente os PMOT’s) devem prever mecanismos equitativos de perequação compensatória destinados a assegurar a redistribuição entre os interessados dos encargos e benefícios deles resultantes” - isto reza o art. 19º da L.B.O.T., sendo que o DL 380/99 estabelece a forma de o fazer.

Uma primeira perequação dos benefícios far-se-á, desde logo, por acordo entre os proprietários, nos casos em que estes se associem, por sua própria iniciativa, para a urbanização de uma determinada “unidade de execução” (art. 122º). Nos casos em que assim não aconteça e, mesmo nestes, como segunda perequação, o município poderá optar por:

- uma técnica de *cedência em espécie* (art. 139º) traduzida, conforme os casos, em: compensação do proprietário (através de desconto nas taxas, ou de venda de uma parcela ao município) quando a edificabilidade do terreno foi inferior à média; em caso contrário, cedência para domínio privado municipal de uma parcela com a possibilidade construtiva excedente;
- uma técnica de *transferência de índice* (art. 140º), permitindo aos proprietários que, de acordo com o plano, possam construir acima da edificabilidade média, que adquiram esse excesso a outros proprietários cuja possibilidade construtiva seja inferior.

³³⁵ Carvalho, Jorge, 1998 A, pp. 3 e 4

Sendo que a aplicação dos mecanismos de perequação se realiza no âmbito das *unidades de execução*, mas que os critérios de perequação deverão ser estabelecidos em PMOT's (nomeadamente em PDM's) – art. 136º – poderá concluir-se que a abrangência geográfica da perequação deverá ser fixada nesses instrumentos de competência municipal.

Já atrás se defendeu (explicando-se porquê) que, numa perspectiva de máxima equidade e interesse público, são preferíveis as soluções de máxima abrangência territorial e as técnicas de *cedências em espécie*.

Para a perequação dos encargos é prevista:

- uma *cedência média* de terreno para domínio público municipal, diferenciando as destinadas ao que atrás denominamos infraestruturas locais e infraestruturas gerais; uma cedência efectiva superior ou inferior à média será objecto das correspondentes compensações, a fixar em regulamento municipal (art. 141º);
- uma comparticipação nos custos de urbanização (distinguindo-se, mais uma vez, infraestruturas gerais e locais), sendo que a repartição de custos entre proprietários se deverá fazer em função da intensidade ou tipo de aproveitamento urbanístico e/ou da superfície dos lotes ou parcelas (art. 142º).

3.1.3. PLANOS, DEMAIS REGULAMENTAÇÃO E LICENCIAMENTO

Começa-se pelos **planos**.

Já atrás se referiu que a generalidade do território português se encontra actualmente coberta por *planos directores municipais*, entendidos como regulamentos administrativos e com plena eficácia.

Todos eles, por imposição legal (art. 10º do DI 69/90), contêm uma *planta de condicionantes* (agrupando, cartograficamente, a totalidade das restrições de utilidade pública e servidões administrativas preexistentes), uma *planta de ordenamento* (definindo espaços canais, para as infraestruturas, e dividindo o território em *zonas*) e um *regulamento* (explicitando e/ou condicionando o uso de cada zona).

Tal *regulamento* poderá ser mais ou menos desenvolvido, nele se concentrando a discussão rigor/flexibilidade, incidindo esta, sobretudo, sobre o fixar ou não o quanto construir. O texto da lei (art. 9º) apenas refere que o PDM “estabelece uma estrutura, (...)”, a classificação do solo, os perímetros urbanos, os indicadores urbanísticos, (...)”, não estabelecendo quais indicadores e, por isso, deixando algum arbítrio aos municípios.

Analizados os PDM's dos 16 municípios sede de distrito do Continente (não incluindo Lisboa e Porto) concluiu-se, a este respeito, que quase todos fixam o quanto construir para as zonas de expansão, através de *índices de utilização* e/ou *n.º de fogos por ha* ³³⁶. As excepções são Aveiro (que apenas o faz para as áreas de maior densidade) e Bragança.

A nossa opinião sobre o assunto, assim como a de outros autores, já atrás foi suficientemente clarificada ³³⁷.

De referir que o DL 69/90, que constituiu enquadramento jurídico para a generalidade dos PDM's em vigor, foi recentemente revogado e substituído pela DL 380/99.

Continuando a ser previstos *planos directores municipais*, *planos de urbanização* e *planos de pormenor*, as diferenças entre os dois diplomas sobre estes *planos municipais de ordenamento do território* não são de monta, sendo no entanto de sublinhar que:

? O PDM retoma um conteúdo próximo do que tivera durante a vigência do DL 208/82, incluindo preocupações mais integradas ("constituindo uma síntese de estratégia de desenvolvimento e ordenamento local" – art. 84º) e mais programáticas (deverá ser acompanhado "por programa contendo disposições indicativas sobre a execução das intervenções municipais previstas, bem como sobre os meios de financiamento dos mesmos" – art. 86º, n.º 2, alínea c). Deverá ainda incluir critérios de perequação compensatória de benefícios e de encargos [art. 85º, alíneas s) e r]).

? Os planos de pormenor sofreram alterações ainda significativas (art. 91º):

- Serão, em princípio, mais operativos: deverão incluir o levantamento da situação fundiária da área de intervenção, procedendo, quando necessário, à sua transformação; deverão identificar o sistema de execução a utilizar; deverão estruturar as acções de perequação compensatória.
- Poderão ser menos pormenorizados, pelo menos não terão que identificar os limites de cada lote.
- Poderão adoptar várias modalidades, nomeadamente: projecto de intervenção em espaço rural; plano de conservação, recuperação ou renovação; plano de alinhamentos e cérceas; projecto urbano.

Quase não existe, em Portugal, uma **regulamentação urbanística (técnica) de âmbito geral**.

De referir, neste domínio, o velho RGEU (DL 38382/51) que, com preocupações higienistas de ventilação e iluminação, impõe afastamentos entre fachadas e vãos das edificações urbanas. Vale a pena sublinhar a sua regra dos 45 graus (art. 59º), que nesse sentido se revelou bastante eficaz.

³³⁶ Ver ponto seguinte, sobre *PRÁTICA MUNICIPAL*

³³⁷ Ver *POLÍTICA FUNDIÁRIA*, ponto 2.1, *PLANOS DE ORDENAMENTO, DEMAIS REGULAÇÃO E LICENCIAMENTO MUNICIPAL*

Para além dele, apenas a Portaria 1182/92, que fixa parâmetros mínimos de dimensionamento para espaços colectivos, equipamentos, arruamentos e estacionamento, a aplicar nas operações de loteamento, quando estas não sejam estabelecidas por plano municipal. Pouco pormenorizados e justificados, poderão ser úteis enquanto referência; mas, de aplicação taxativa a uma generalidade de situações, revelam-se, por vezes, desadequados.

Existem em Portugal, como na generalidade dos países europeus, uma multitude de **restrições de utilidade pública** e de **servidões administrativas**.

Aqui, ao contrário de outros países, distinguem-se os dois conceitos, definindo-se as primeiras como “limitações ao direito de propriedade que visam a realização de interesses públicos abstractos” (por exemplo o referido art. 59º do RGEU) e definindo-se as segundas como o “encargo imposto sobre certo prédio em proveito da utilidade pública de uma coisa” (por exemplo a proibição de construir na zona de protecção de uma determinada estrada nacional)³³⁸.

Com especial expressão na ocupação urbana e nos correspondentes planos de ordenamento, são de referir:

- As servidões relativas a estradas nacionais:
Sendo que a ocupação urbana foi ocorrendo, muitas vezes, ao longo das estradas que afluíam à Cidade, a existência da servidão criou uma situação ambígua: enquanto estradas deveriam ser salvaguardadas da ocupação lateral; enquanto arruamentos urbanos deveriam assumir e estruturar essa ocupação. O resultado, variando de local para local, nem sempre foi positivo.
- Os regimes da *Reserva Agrícola Nacional* e *Reserva Ecológica Nacional*, instituídos respectivamente em 1982 e 1983, sofreram ambos e entretanto diversas alterações legislativas. Tendo sido imposto, pelo Governo, aos Municípios, que a sua delimitação se deveria articular com a elaboração dos PDM's, têm, quase sempre, de forma implícita ou até explícita, expressão significativa na respectiva *planta de ordenamento*. Em conjunto, constituem um espécie de *rede nacional de protecção da natureza* constituída através de um somatório de bocados, nem sempre definidos com os mesmos critérios. Mas tais *reservas* têm o mérito de existir, apesar de serem bastante criticadas, umas vezes porque mal delimitadas, outras vezes apenas porque inibem a construção. Interpenetram-se por vezes com os perímetros urbanos definidos pelos planos, nem sempre lhes sendo reconhecida uma função para além da simples salvaguarda.

³³⁸ Costa, Pereira da, 1998, pp. 5 e 6

O **licenciamento** - o das obras particulares e o das operações de loteamento - irá ser regido, a partir de agora, pelo DL 555/99, que corresponde a uma compilação dos dois regimes de licenciamento, até aqui separados, constantes nos DL 445/91 e DL 448/91.

Trata-se, no essencial, de uma competência municipal.

Já se referiu que qualquer indeferimento de um pedido terá que ser baseado em razões de facto e de lei, sendo que através destas últimas se percebe bem em que deverá incidir a apreciação municipal.

São ,em resumo, razões de indeferimento (art. 24º do DL 555/99):

- A violação de qualquer disposição de um plano eficaz, ou de qualquer outra norma legal ou regulamentar. Estas poderão ser invocadas pelo município, ou por qualquer das entidades que se deverão pronunciar, caso o local em questão se encontre abrangido por servidões administrativas ou restrições de utilidade pública.
- A inexistência de infraestruturas públicas suficientes (infraestruturas ou serviços gerais, no caso dos loteamentos; infraestruturas locais, no caso das edificações). Estas razões serão superadas se o promotor suportar o encargo correspondente aos investimentos necessários para suprir as insuficiências invocadas.
- Razões de ordem estética: *"afectar negativamente o património arqueológico, histórico, cultural ou paisagístico, natural ou edificado"*, no caso dos loteamentos; *"ser a obra susceptível de manifestamente afectar a estética das povoações, a sua adequada inserção no ambiente urbano ou a beleza das paisagens"*, no caso de licenças de obra. Estas razões poderão ser invocadas pelo município ou pelo Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico, quando se situem na zona de protecção a um monumento nacional.

Os dois últimos motivos, se bem utilizados técnica e juridicamente, conferiam ao município a possibilidade de indeferir todos os pedidos que entendessem dever fazê-lo. Não são explicáveis, pois, pela insuficiência legal, as enormes agressões formais e funcionais detectáveis no território e licenciadas pelos municípios. Não obstante, estes são muitas vezes acusados de rigor excessivo. Esta contradição vale a pena ser aprofundada, pelo que a ela voltaremos, ao abordar a *prática municipal*.

De notar que o novo diploma veio alterar, em parte, as referidas possibilidades municipais de indeferimento.

De facto, como já se referiu, o DL 555/99 distingue licença administrativa de autorização administrativa, ocorrendo esta em situações em que já exista algum controle urbanístico, designadamente: operações de loteamento abrangidas por plano de pormenor; obras de urbanização inseridas em loteamento; obras de construção, alteração e ampliação em local não sujeito a servidão administrativa ou restrição de utilidade, e abrangido por loteamento ou plano de pormenor. Nas *licenças administrativas* mantêm-se as razões de

indeferimento referidas e já constantes na legislação precedente. Mas para as *autorizações administrativas* apenas se prevê uma apreciação *liminar* e nem sequer são explicitados os fundamentos do possível indeferimento.

Compreende-se o objectivo, de simplificação do processo, responsabilizando mais os técnicos autores de projecto. Mas não foram revistos os correspondentes mecanismos legais de responsabilização anteriormente existentes e a verdade é que, até agora, eles pouco têm funcionado. É frequente a apresentação de projecto em desconformidade com normas legais ou regulamentares, acompanhada por declaração do técnico afirmando a conformidade com as mesmas, sem que seja responsabilizado pelo facto.

Justificam-se, pois, dúvidas e preocupações relativas às inovações agora introduzidas. Tais preocupações ganham especial acuidade no que respeita às obras de urbanização, já que, relativamente às mesmas, é escassa a regulamentação técnica em vigor e é frequente que os promotores procurem reduzir ao mínimo os respectivos encargos. Para o evitar, há que utilizar a possibilidade legal de criar regulamentos municipais de urbanização (art. 3º do DL 555/99) e há que incluir na fase de licença de loteamento a apreciação pormenorizada não só do traçado, mas também do tratamento do espaço público.

O licenciamento pressupõe, em princípio, de acordo com a legislação em vigor, o assumir de encargos pelos promotores. No loteamento ocorrerá cedência de terreno para domínio publico (ou compensação pela não cedência), realização de infraestruturas e pagamento de taxas. Nas licenças de obras, apenas o pagamento de taxas. A isto se voltará, à frente, quando se abordar o financiamento da infraestrutura pública.

De realçar, desde já, que, estando o loteamento sujeito a um processamento técnico/administrativo mais longo e complexo e, quase sempre, a maiores encargos do que a licença de obras, se assiste, muitas vezes, à fuga dos promotores àquele procedimento. De tal resultam edifícios desgarrados do conjunto, volumes concentrados e excessivos, carência de espaço público.

3.1.4. FISCALIDADE SOBRE A PROPRIEDADE

A fiscalidade sobre a propriedade fundiária e imobiliária não tem sido encarada, até agora, em Portugal, como um instrumento urbanístico, mas apenas como forma de obtenção de receitas. São cobrados, no entanto, diversos impostos: sobre a propriedade (contribuição autárquica); sobre as mais valias; sobre as transacções (onerosas e não onerosas).

A **contribuição autárquica**, substituindo as antigas contribuições prediais rústica e urbana, constitui um imposto municipal que incide sobre o valor tributável dos prédios, entendido como valor patrimonial, determinado conforme Código de Avaliações.

Esta tributação “encontra especial justificação na lógica do princípio do benefício, correspondendo o seu pagamento à contrapartida dos benefícios que os proprietários recebem com obras e serviços que a colectividade lhes proporciona”, justificando-se que seja municipal “na medida que cabe aos municípios uma parcela muito significativa das actividades que lhes dão apoio e os valorizam” (DL 442-C/88). Distinguindo prédios rústicos e urbanos, considera nesta última categoria aqueles que se situam no interior de um perímetro urbano legalmente fixado (excepto os que, por razões regulamentares, só possam ter rendimento agrícola) e ainda núcleos com um mínimo de 10 fogos. Prevê taxas anuais de 0,8% para os prédios rústicos e de 1,1% a 1,3% (conforme decisão do respectivo município) para os prédios urbanos.

Apesar das taxas elevadas, a colecta obtida é muito pequena (17 milhões de prédios pagaram 63,5 milhões de contos em 95, ou seja, menos de 4 contos por prédio). A razão reside, sobretudo, no facto de o valor dos prédios, constantes nas matrizes, se encontrar na generalidade dos casos totalmente desactualizado. Tal situação, de ineficácia fiscal, é também totalmente injusta. Os prédios urbanos construídos ou renovados recentemente pagam impostos elevados; os outros não pagam nada ou quase nada. Nas transmissões de prédios para habitação, as pessoas que não necessitam de recorrer a empréstimos declaram valores mais baixos do que o real; as de menores recursos são obrigadas a declarar a totalidade. Do ponto de vista do ordenamento urbanístico a situação é calamitosa: toda a iniciativa é penalizada; o imobilismo e a retenção, com os consequentes desaproveitamento económico e especulação fundiária, são estimulados.

Tem-se abordado, recentemente, a necessidade de rever tal situação. O Relatório Pardal ³³⁹, específico sobre a contribuição autárquica, avança com propostas interessantes, de que se sublinham duas ideias:

- A lei deverá identificar de forma exaustiva e objectiva a matéria colectável, dispensando a intervenção de juizes e avaliações subjectivas.

Os argumentos vão no sentido de evitar subjectividades e de tornear dificuldades decorrentes da constante evolução do mercado. A nosso ver, o grande argumento é o da eficácia. Pretender avaliar 17 milhões de prédios, um a um, e organizar um processo de constantes actualizações, seria uma tarefa ciclópica, que ninguém acredita realizável. O bom exemplo da Dinamarca, neste domínio, é a excepção que confirma a regra das matrizes desactualizadas na maior parte dos países.

³³⁹ GAPTEC/ Universidade Técnica de Lisboa e Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais/ Ministério das Finanças, 1996, pp. 95-

- O valor tributável de um prédio urbano ser apenas o do solo e não o do edifício nele implantado (que poderá existir ou não e, existindo, poderá ter maior ou menor qualidade, estar conservado ou degradado).

Esta ideia, talvez não muito explícita no Relatório, revela-se fundamental numa perspectiva de política fundiária. Significa taxar a propriedade em função do seu potencial edificatório, e não do seu rendimento ou do valor patrimonial do edificado, convidando o promotor a dar-lhe efectivamente aquele uso. É de notar que o próprio DL 442-C/88, ao considerar que a justificação para a contribuição autárquica radica nas “obras e serviços que a colectividade lhes proporciona”, avaliza tal solução; a eventualidade de, por inércia ou abandono, o proprietário não utilizar o que lhe é proporcionado, não justifica qualquer isenção. Numa perspectiva de racionalidade económica e de defesa da qualidade de vida da população, justificar-se-ia até um imposto agravado.

Já o Relatório Medina Carreira, relativo a uma possível revisão fiscal global, mantendo a ideia do cálculo da matéria colectável sobre a propriedade fundiária e imobiliária sem recurso a avaliações subjectivas, abandona a perspectiva do respectivo imposto enquanto instrumento de ordenamento, desde logo por o englobar no imposto geral sobre o património. Não se pode concordar com tal solução. A perspectiva urbanística, de racionalidade e defesa do interesse público, recomenda que a contribuição sobre o solo seja encarada não como imposto pessoal mas como imposto real, visando a tributação dos bens económicos em termos objectivos, sem que nessa tributação se reflectam as condições pessoais do contribuinte ³⁴⁰. O processo redistributivo sempre poderá ocorrer a partir de outros impostos.

O direito português prevê, desde há muito, a possibilidade de taxação de **mais valias** que ocorram na propriedade fundiária.

Lei de 26 de Julho de 1912, sobre a qual ainda reina controvérsia jurídica sobre encontrar-se ou não em vigor, previa a sua aplicação quando da abertura ou regularização de via pública, paga de uma só vez ou por anuidades, e no valor de 30% da valorização ocorrida ³⁴¹.

Em vigor está, sem dúvida, o art. 17º da Lei 2030 (de 1948) relativo a encargos de mais valia sobre “prédios rústicos não expropriados quando, por virtude de obras de urbanização ou abertura de grandes vias de comunicação, aumentem consideravelmente de valor pela possibilidade da sua aplicação como terrenos de construção urbana”. Tal encargo, no valor de 50% da valorização, só poderá ser cobrado quando e se o proprietário requerer licença de construção. Tendo estado, até agora, dependente de deliberação específica (caso a caso) do Conselho de Ministros, quase não tem tido aplicação. Mas a recente Lei 168/99 (artº 2º)

³⁴⁰ GAPTEC/ Universidade Técnica de Lisboa e Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais/ Ministério das Finanças, 1996, p. 95

³⁴¹ Correia, Alves, 1989, p. 568

remete tal competências para a Assembleia Municipal, “quando estejam em causa obras de urbanização ou abertura de vias de comunicação municipais ou intermunicipais”.

Também o actual Código do IRS, incidindo sobre o rendimento das famílias, prevê a taxaçaõ de mais valias obtidas pela alienação onerosa de direitos reais sobre bens imóveis. Mas é de notar que incide sobre o acréscimo entre os preços da venda e da aquisição anterior, não distinguindo se tal valorização decorre de algum acto administrativo (obra, ou regulamento público), da evolução geral do mercado, ou até de investimentos do proprietário. Algo semelhante se poderá dizer sobre o IRC, este incidindo sobre as empresas, e sendo que neste caso é o lucro que é taxado.

Em suma, a taxaçaõ de mais valias (entendidas estas como valorização da propriedade, não causada por nela ter investido o proprietário) quase não é aplicada, embora esteja prevista na lei. Dito de outra forma: em Portugal a mais valia decorrente do processo urbano é, quase totalmente, arrecadada pelos proprietários.

Existem, também, **impostos sobre as transacções de propriedade**: a sisa, incidindo sobre as onerosas; os impostos sobre sucessões e doações.

Estes últimos incidem sobre a generalidade dos bens e não apenas sobre os imóveis, mas muito mais sobre estes, uma vez que constituem a componente menos susceptível de ser escondida.

Face às evasões e aos baixíssimos valores constantes das matrizes, o rendimento que proporciona às Finanças Públicas é insignificante, da ordem dos 10 milhões de contos por ano. Além disso, “o sentimento de injustiça que envolve essa aplicação instalou-se na comunidade (...) estão em causa as próprias fronteiras do que é social e juridicamente devido e exigível (...) é manifesto que as grandes fortunas passam a malha do fisco e que apenas os pequenos pecúlios, menos sofisticados na estrutura em que costumam assentar, acabam por propiciar a cobrança”³⁴². Defende-se, pois, a sua abolição, ou a sua profunda reequação.

A sisa, incidindo sobre o valor dos prédios transaccionados e paga pelo comprador, constitui um imposto municipal. Sendo que as vendas até 11.700 contos se encontram isentas, apresenta um aumento progressivo até aos 39.900 contos e a partir daí a taxa é de 10%. Tais taxas, elevadíssimas, incentivam a fuga fiscal, pelo que as receitas cobradas foram, em 95, apenas da ordem dos 56 milhões (mesmo assim idênticas às da contribuição autárquica).

Tal imposto, quando pago, é claramente desincentivador das transacções e do investimento, pesando sobre as famílias e sobre as empresas num momento muito inoportuno, uma vez que se adiciona ao preço da compra. Nas várias propostas de reforma fiscal tem-se apontado para a sua abolição, sendo que a

³⁴² GAPTEC/ Universidade Técnica de Lisboa e Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais/ Ministério das Finanças, 1996, pp. 157-159.

correspondente quebra da receita (pequena, mas ainda com algum significado para os municípios) seria compensada pelo aumento da proveniente da contribuição autárquica.

Poder-se-á concluir, em suma, que a fiscalidade sobre o solo e os imóveis existente em Portugal é injusta e ineficaz. Do ponto de vista do ordenamento da Cidade constitui um importante factor, extremamente negativo, contribuindo para o aumento dos preços do terreno, convidando à retenção e ao imobilismo (a ausência de encargos dispensa a utilização/renda explícita, bastando a evolução da renda fundiária), não fazendo participar os proprietários no custo da infraestrutura pública, onerando apenas quem investe ou quem transacciona.

É urgente, tal como tem sido recomendado, a sua profunda alteração. Seria importante que fosse encarada como imposto real e não pessoal, sobre um potencial construtivo e não sobre o valor do edificado ou do rendimento. Seria vantajoso pensar mesmo em agravamentos fiscais para a retenção, a degradação e o subaproveitamento, ultrapassando a ortodoxia fiscal neste domínio.

3.1.5. OUTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FUNDIÁRIA

Seguindo o esquema organizativo e a classificação atrás adoptados, resta-nos agora abordar os diversos instrumentos de política de solos, existentes em Portugal, que denominámos de:

- intromissão pública explícita no negócio privado;
- oferta pública do solo urbanizado.
- processos impositivos, societários e substitutivos.

Começando pelo primeiro grupo, há que assinalar: restrições ao parcelamento; controle de rendas, direito de preferência.

As **restrições ao parcelamento da propriedade** rústica existem há muito. Já o Decreto 16131, de 1929, proibia a divisão quando dela resultassem prédios de área inferior a 0,5 ha, mas excluía de tal regime a que se destinasse à construção ou rectificação de estremas.

Actualmente, o fraccionamento rústico é condicionado pelos artigos 1376º e 1379º do Código Civil, pelo DL 384/88 e pelo DL 103/90. A divisão só poderá realizar-se se dela “resultarem explorações com viabilidade económica” (art. 20º do DL 384/88), obedecerem à unidade mínima de cultura (Portaria 202/70: 0,5 ha para

terrenos hortícolas; 2 a 2,5 ha para arvenses e 2 a 7,5 ha para sequeiro, conforme distrito em que se situam) e obtiverem parecer favorável da respectiva Direcção Regional de Agricultura (art. 45º do DL 103/90).

De notar que, utilizando esta legislação mas em violação dos seus objectivos e até dos seus dispositivos legais, se tem procedido à divisão de muitas propriedades sem aptidão hortícola em *quintinhas* de 5.000 m², pretensamente para fins agrícolas, mas de facto destinadas à construção ³⁴³.

No Centro e Norte do País ocorrem fraccionamentos também ilegais, através da invocação, sem corresponder à verdade, do usucapião (posse efectiva há mais de 20 anos), face a um registo obsoleto da propriedade fundiária, apenas descritivo, não existindo um cadastro geométrico.

Quanto ao parcelamento para fins urbanos, já se referiu só ter sido instituído em 1965, acontecendo antes livremente, e que só com o DL 289/73 se torna, de facto, obrigatória a concessão de licença (municipal) para o efeito.

Tal licença de urbanizar é também constitutiva do consequente direito de construir, pelo que lhe é aplicável tudo o que atrás se referiu sobre a problemática direito de propriedade/direito de construção.

Justifica-se uma referência à existência de um parque de alojamento privado de **rendas limitadas** por força de lei, na sequência de um longo congelamento, que vigorou até 1985. Sendo que actualmente o acesso à habitação se faz essencialmente através da compra, constata-se que, dos cerca de 550.000 alojamentos clássicos arrendados em 91, cerca de 50% pagavam uma renda mensal inferior a 10 contos e apenas 7% pagavam mais de 30 contos ³⁴⁴. Tal situação, injusta para os respectivos proprietários e contrariando uma salutar mobilidade residencial, não poderá deixar de ser ponderada numa eventual revisão da contribuição autárquica; a menos que, entretanto, tal situação seja revista, o que aliás também só poderá ocorrer se, paralelamente, forem praticados subsídios específicos às famílias de menores recursos.

O **direito de preferência** está previsto no DL 794/76, art. 29º, podendo ser concedido por decreto aos municípios “nas transmissões a título oneroso, entre particulares, de terrenos ou edifícios situados em áreas necessárias para a expansão, desenvolvimento ou renovação de aglomerados urbanos”. É regulamentado pelo Decreto n.º 862/76, que determina aos proprietários abrangidos a obrigação de comunicar a intenção de venda e respectivo preço e estabelece um prazo de 45 dias para o município poder exercer o direito de preferência, aceitando ou não o preço declarado, sendo que na segunda hipótese este será determinado nos termos utilizados em processo de expropriação.

³⁴³ Neves, Castro, 1997

³⁴⁴ GAPTEC/ Universidade Técnica de Lisboa e Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais/ Ministério das Finanças, 1996, p. 130.

Este instrumento tem sido pouco utilizado . Recentemente tem -no sido nalguns *centros históricos*, associado à figura de *áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística*, nomeadamente em Évora, Porto, Sintra e Faro.

Além disso, é retomado agora pelo DL 380/99, art. 126º, que estabelece: “o município tem preferência nas transmissões por título oneroso, entre particulares, de terrenos ou edifícios situados na área do plano com execução programada”. O alcance desta norma deixa bastantes dúvidas: desde logo porque não é ainda claro como se sujeitará uma área a *execução programada*; e depois porque, tudo indicando ser esta uma competência municipal, não se percebe como se compatibilizará tal consequência taxativa com o estar dependente de decreto, como determina o DL 862/76, ainda em vigor.

Passemos agora aos instrumentos que possibilitam uma **oferta pública do solo urbanizado**.

Numa perspectiva fundiária destacam-se dois momentos: o da aquisição do solo pelo Município; o da cedência de lotes para construção, já após urbanização.

A **aquisição de solo pelo município** pode, basicamente, ocorrer: por livre negociação (através de um vulgar contrato de compra e venda, ou de uma permuta); em expropriação por utilidade pública; por *associação da administração com os proprietários* (de que já à frente se falará); por aplicação do *direito de preferência*; ou por cedência (dação em cumprimento) associada ou decorrente de um processo de loteamento particular (de que também à frente se falará).

Não abordando agora as cedências associadas a loteamentos e quase não se aplicando o *direito de preferência* e a figura da *associação da administração com os proprietários*, restam-nos as aquisições por livre negociação e por expropriação. Ocorrem mais pela primeira, do que pela segunda; mas a hipótese de expropriar para sempre em qualquer aquisição pública, é a grande referência, não só legal mas também instrumental, pelo que nela nos centraremos.

O conceito de *utilidade pública*, que justifica a expropriação, parece ser, em Portugal, bastante amplo. O DL 794/76, art. 2º, estabelece que “sempre que for julgado necessário pela Administração”, podem por esta ser apropriados solos destinados a criação de aglomerados urbanos, sua expansão, criação ou ampliação de parques industriais, recuperação de áreas degradadas. E o recente DL 380/99 mantém esta perspectiva abrangente, referindo (art. 128º) que “a Administração pode expropriar os terrenos e edifícios que sejam necessários à execução dos planos municipais de ordenamento do território”.

Mas a Lei 168/99 introduziu importantes limites à expropriação, impondo prazos muito curtos para a efectiva utilização dos terrenos expropriados. Refere (art. 3º): “a expropriação deve limitar-se ao necessário para a

realização do seu fim, (...) de acordo com programa (...), que não pode ultrapassar o limite máximo de seis anos". Estabelece (art. 5º) o direito de reversão "se no prazo de dois anos, após a data da adjudicação, os bens não forem aplicados ao fim que determinou a expropriação", sendo que "em obra continua, o seu início em qualquer local do traçado faz cessar esse direito", que retorna se a obra for interrompida por período superior a dois anos.

Tais normas impedem, claramente, a constituição de reservas públicas fundiárias. Impõem, além disso, prazos tão curtos para utilização dos terrenos, que nos coloca mesmo a dúvida se o legislador terá tido consciência da normal morosidade dos processos.

Sobre o *valor da indemnização*, o actual e muito recente Código de Expropriações (Lei 168/99) apresenta, relativamente ao anterior, uma evolução contraditória. Por um lado, assume explicitamente (art. 23º, n.º 4) que os critérios de avaliação dos terrenos devem "corresponder ao valor real e corrente dos mesmos, numa situação normal de mercado", o que não acontecia no anterior e que o Acórdão n.º 131/88 do Tribunal Constitucional declarava não ser necessário. Por outro, aponta para critérios de avaliação tendentes a indemnizações inferiores às praticadas no âmbito do anterior Código.

O solo para construção deverá ser avaliado por "referência à construção que nele seria possível efectuar se não tivesse sido sujeito à expropriação, num aproveitamento económico normal, de acordo com as leis e regulamentos em vigor" (art. 26º). Mantém-se, pois, o entendimento do plano como gerador de direitos.

Introduz-se um novo mecanismo de avaliação, partindo da "média aritmética actualizada entre os preços unitários de aquisições, ou avaliações fiscais que corrigem os valores declarados, efectuados na mesma freguesia e nas freguesias limítrofes nos três anos, de entre os últimos cinco, com média anual mais elevada". Os serviços do Ministério das Finanças deverão fornecer esta informação. Trata-se de um mecanismo artificioso que, se aplicado, poderá fazer baixar, de facto, os valores da indemnização, uma vez que é sabido (sem se poder provar) que as declarações e até as avaliações fiscais andam muito abaixo dos preços praticados.

Mas, porque em Portugal é tradição que a lei só às vezes se aplique, o legislador acautela já a eventual falta de informação a que as Finanças ficam obrigadas. Caso esta não se revele possível, define então outro critério: (até 15% + 0% a 10%, conforme infraestruturas que já servem a propriedade) x custo de construção que na propriedade se poderá erigir, no tal aproveitamento normal e regulamentar. Sendo que o custo da construção é fixado administrativamente (em 1999 era de 111, 2 contos por m² de área útil, o que significa cerca de 90 contos por m² de área bruta de construção), considerando uma percentagem entre os 5% e os 20%, considerando índices de utilização de 0,4 a 1,0, chegar-se-á então a valores entre os 1,8 contos e os

18 contos por m² de terreno. São valores ainda bastante elevados, mas talvez um pouco menores do que os anteriormente praticados.

Sobre a **cedência de lotes** urbanizados pela Administração Pública, a legislação em vigor, ainda do tempo do princípio constitucional da municipalização e nacionalização do solo urbano, mantém a orientação geral de que esta deveria ocorrer em direito de superfície.

No entanto, o DL 313/80, alterando o art. 5º da Lei dos Solos (DL 794/76), abriu a possibilidade da cedência ser feita em propriedade plena, desde que em área abrangida por plano. Tal possibilidade passou a ser aproveitada e o direito de superfície cada vez menos utilizado, quase só em situações especiais, por exemplo em áreas ou funções de interesse público, de que importa acautelar a utilização.

Sobre as formas de atribuição (ajuste directo, concurso e hasta pública), preços e outros condicionantes, continua em vigor o Capítulo VII da lei dos Solos.

Abordando agora o que denominamos **processos impositivos, societários e substitutivos** poderá referir-se que estes têm tido, até agora, pouca aplicação (salvo nos processos de recuperação dos bairros *clandestinos*), abrindo-se grandes expectativas com a legislação recém publicada.

A **Lei dos Solos** (DL 794/76), ainda em vigor, prevê:

- Notificações para construção, reconstrução ou remodelação de edifícios, as quais, não cumpridas, poderão dar origem a expropriação (art. 48, n.º 1, alínea b) e c)).
De notar que já o RGEU (DL 38382/51) prevê semelhante possibilidade expropriativa (art. 11º); estabelece também notificações aos proprietários para realização de obras (periódicas/de conservação, ou após vistoria que detecte tal necessidade) e a consequente substituição em caso de incumprimento (art. 9º, 10º e 166º).
- Notificação para *aproveitamento* após obras de urbanização, cujo incumprimento poderá igualmente dar origem a expropriação (art. 48º, n.º 1, alínea a)).
- Declaração, por decreto, de *Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística*, quando insuficiências de infraestruturas, espaços públicos e/ou edifícios existentes, exijam uma intervenção directa e expedita da Administração. Traduz-se, no essencial, na facilitação dos processos expropriativos e de tomada de posse administrativa de imóveis privados para ocupação temporária, demolição, ou realização de obras (capítulo XI).

- Sujeição de uma área a *Associação da Administração com os Proprietários* (capítulo V, regulamentado pelo DL 17/77). Depende do acordo com os proprietários, pelo menos de detentores de 2/3 da área abrangida, podendo, neste caso, os restantes ser expropriados. Na associação, a Administração participa com os imóveis que possui, projectos e infraestruturas e, em princípio, os proprietários apenas com o terreno; a partilha dos lotes será em função dos respectivos valores com que cada um participa. Esta figura está sujeita a sucessivas decisões da Administração Central.

De referir, também e especialmente, a legislação respeitante à delimitação das *áreas urbanas prioritárias*, **ADUP's** e *áreas de construção prioritária*, **ACP's** (DL 152/82).

O seu preâmbulo revela uma leitura bastante lúcida da realidade (a da época, mas que se mantém actual) e revela também a intenção de criar condições para um urbanismo operativo. Refere que a “falta de terrenos disponíveis para expansões urbanas nos locais apropriados e em tempo oportuno tem sido uma constante da prática urbanística portuguesa, pelo que pretende obviar a tal situação, oferecendo, prioritariamente, à iniciativa privada e aos proprietários dos terrenos, condições de intervenção e facultando, aos que não possam ou não desejem urbanizar ou construir, por conta própria ou associados a terceiros, a possibilidade de colocarem os seus terrenos à disposição dos municípios mediante adequada remuneração”. Para “possibilitar um mais racional e económico processo de urbanização (...) e uma repartição equitativa dos encargos e benefícios” faculta aos municípios a “delimitação de zonas de urbanização conjunta”. Para “atacar o problema das excessivas demoras burocráticas” prevê a criação de comissões, onde estejam representados os vários serviços que deveriam ser ouvidos.

Pois bem, apesar de todas estas intenções e de a lei considerar mesmo obrigatória a criação destas áreas em concelhos com mais de 30.000 habitantes, a verdade é que não aconteceu em nenhum. As demoras burocráticas mantiveram-se e, sobretudo, estando os proprietários obrigados a declarar quererem urbanizar (ou construir), ou preferirem colocar os terrenos à disposição dos municípios (art. 8º), e estando prevista a criação de um regime tributário especial caso não o fizessem (art. 16º), este nunca foi criado, pelo que a lei se tornou letra morta.

Numa avaliação global e sintética destes instrumentos, dir-se-á que eles mantiveram um carácter centralizador, processamentos administrativos de grande morosidade, ausência total de sentido operativo. A legislação relativa às ADUP's e às ACP's poderá ser considerada uma boa caricatura da incapacidade reinante de levar a teoria à prática. Poder-se-á questionar se, com uma legislação mais operativa, os municípios passariam de facto a utilizá-la. A actual ausência de articulação entre privados e destes com a Administração, a falta de comando desta na localização e programação das operações de urbanização e

renovação, poderá reflectir algo mais endémico, não só um comportamento administrativo, mas também um contexto social e cultural.

No entanto, a este propósito, é de referir que não é invulgar ocorrerem processos negociais e associativos entre municípios e proprietários. Só que, na maior parte das vezes, não traduzem critérios globais de intervenção na Cidade, já concebidos enquanto articulação público/privado, mas sobretudo o aproveitamento casuístico de oportunidades, ou o esforço para levar a cabo uma determinada iniciativa. Ocorrem, sobretudo: perante um pedido de licenciamento de loteamento e em que, utilizando a possibilidade de indeferir, se negociam condições e contrapartidas; e também quando o município pretende construir uma determinada infraestrutura pública e negocia a disponibilidade do terreno, em troca de uma viabilidade de urbanização ou construção.

A figura legal de referência não é, habitualmente, nestes casos, nenhuma das que acabamos de referir, mas sim o regime jurídico das operações de loteamento (DL 448/91), o qual, apesar de tudo, apresenta menor complexidade administrativa e participativa que os demais.

Tal diploma prevê que a realização das infraestruturas será encargo do promotor, que também terá que ceder parcelas para domínio público. Mas não impede que o município se possa encarregar das infraestruturas (em parte ou no todo) e também admite a cedência de terrenos para domínio privado municipal. É mesmo previsto (art. 25º) que “o licenciamento de obras de urbanização pode ser objecto de um *contrato de urbanização* que fixa as obrigações das partes”, sendo essas partes o proprietário, o município, eventualmente outros. Os acordos são então estabelecidos com base nesses *contratos de urbanização*, ou até em protocolos não previstos na lei, mas de teor tendencialmente semelhante, enquanto não ocorrer a emissão do alvará de loteamento.

Na maioria dos casos, as negociações ocorrem entre o município e um proprietário, envolvendo apenas, quando indispensável, algum outro vizinho. Não existe, pois, uma prática generalizada de associação entre proprietários que, aliás, até agora, quase não era prevista por lei.

Constituem excepção os processos de recuperação dos chamados **bairros clandestinos**, que não poderão deixar de passar pela negociação com numerosos possuidores de parcelas adquiridas ilegalmente. Tais loteamentos ilegais, com enorme expansão em Portugal nos anos 60 e 70, sobretudo na metade mais a sul, onde a propriedade era menos subdividida, têm passado por processos de recuperação e legalização, muitas vezes implicando reparcelamentos.

Tais processos raramente eram conduzidos com base na legislação específica existente para o efeito (DL 804/76), uma vez que esta se revelou de aplicação muito complexa, apontando para uma “associação da

administração com os proprietários” e, quando não era possível obter o acordo de todos, para uma enorme teia burocrática, que implicava rectificações sucessivas da administração central. O processo foi, sobretudo, conduzido como se de loteamentos legais se tratassem, sendo precedido de todo um trabalho de projecto urbanístico e negociação, em que os lotes iniciais (ilegais) eram reformatados, muitas vezes diminuídos, para garantir a área necessária a espaço público e equipamentos. Nos alvarás emitidos surgem já os novos lotes, sendo ainda fixada a participação financeira de cada um na realização das infra-estruturas, ficando estas quase sempre a cargo do município ³⁴⁵.

Os vultuosos encargos que pesavam, desta forma, sobre os municípios e a insatisfação provocada pela sua não concretização atempada, fez evoluir estes processos no sentido de uma menor participação pública e de uma maior responsabilização dos próprios interessados.

A legislação actual sobre os *processos de reconversão de áreas urbanas de génese ilegal* (AUGI) – Lei 91/95 – obriga já os proprietários e comproprietários a associarem-se, ficando “o prédio ou prédios integrados na mesma AUGI sujeitos a administração conjunta”, que “não goza de personalidade jurídica mas fica obrigatoriamente sujeita a inscrição no Registo Nacional de Pessoas Colectivas” (art. 8º). O diploma estabelece o dever de reconversão destas áreas, o qual inclui o dever de comparticipar nas correspondentes despesas (art. 30º). Esta reconversão poderá ocorrer como operação de loteamento, da iniciativa dos proprietários ou comproprietários, ou mediante plano de pormenor, este de iniciativa municipal.

A situação que temos vindo a descrever, de grande insuficiência de instrumentos de urbanismo operacional (salvo para a recuperação de *loteamentos clandestinos*), poderá ter sofrido recentemente uma alteração radical, com a publicação do **DL 380/99**. *Poderá*, significa apenas cautela, uma vez que ainda não foi testada a sua aplicação, mas as expectativas são grandes.

O diploma reafirma a responsabilidade do município no âmbito do planeamento do território e da realização da infraestrutura pública, mas acrescenta que o deverá fazer estabelecendo *metas e prioridades*, promovendo uma *execução coordenada e programada*. Aos particulares é estabelecido o “dever de concretizarem, de adequarem as suas pretensões às metas e prioridade estabelecidas”, e também o de participarem no financiamento dos “sistemas gerais de infraestruturas e equipamentos públicos municipais” (art. 118º).

Para o efeito deverão ser delimitadas ***unidades de execução***, por forma a “assegurar um desenvolvimento harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos”. Tal delimitação traduzir-se-á num limite físico da área a sujeitar a intervenção, e também numa planta cadastral. A delimitação é da competência municipal,

³⁴⁵ Carvalho, Jorge, 1990, p. 204

por sua iniciativa ou a requerimento dos interessados. Quando a área não esteja abrangida por plano de pormenor, deverá ocorrer discussão pública análoga (artigos 119º e 120º).

A concretização das operações urbanísticas correspondentes a cada *unidade* poder-se-á fazer por diferentes *sistemas de execução*, em função de quem assumirá a tarefa de urbanizar (projecto, infraestruturas, operações fundiárias) (artigos 119º, 120º, 122º, 124º e 129º):

- *Sistemas de compensação*, da responsabilidade de todos os proprietários, que para o efeito se deverão entender e associar. Caber-lhes-á: proceder à perequação, entre si, de encargos e benefícios, face à valorização prévia de cada propriedade; prestar ao município as compensações regulamentarmente previstas.
- *Sistemas de cooperação*, de iniciativa municipal, mas abertos à máxima cooperação dos particulares interessados. Poderá traduzir-se, se todos os proprietários manifestarem interesse, num processo idêntico ao sistema de compensação. Mas poderá ocorrer uma maior intervenção municipal, substituindo através da expropriação, os proprietários que não subscreverem o acordo, e/ou assumindo as tarefas de urbanizar, com ou sem participação de um promotor.
- *Sistema de imposição administrativa*, em que o município assume como sua a tarefa de urbanizar, actuando directamente ou concessionando a urbanização através de um concurso público. Neste caso os proprietários poderão subscrever acordo proposto pelo município, ou outro acertado, em prazo fixado; caso não o façam, deverão ser expropriados.

Está previsto, também, o recurso a processos de **reparcelamento** (art. 131º a 134º), traduzidos no agrupamento de terrenos e sua posterior divisão em lotes para construção e/ou parcelas para urbanização, transferindo para o município parcelas de terreno destinadas a espaço público e equipamentos. Tais processos poderão ocorrer por iniciativa do município ou de todos os proprietários, sendo neste caso sujeitos a licenciamento municipal. De notar que uma operação de reparcelamento obriga à urbanização da zona, que recai sobre quem tiver dado início ao processo e cujos custos deverão, em qualquer caso, ser suportados pelos proprietários. Quando estes manifestarem o seu desacordo, poderá o município promover a aquisição dos respectivos terrenos. Havendo acordo, este será traduzido em contrato.

Este processo afigura-se muito semelhante ao das unidades e sistemas de execução, quase uma repetição com diferente denominação. Poderá, talvez, ser utilizado em processos cujo objectivo não seja o de urbanizar, mas apenas o de reparcelar para futura urbanização, com realização de infraestruturas mínimas, apenas eixos estruturantes, ou as indispensáveis para que cada propriedade (já reparcelada) possa ser urbanizada independentemente da outra.

Esta leitura do diploma traduz, não só o nosso sublinhado, mas também o nosso esforço de interpretação operativa de um texto que nem sempre é muito claro.

De qualquer forma, afigura-se constituir a oportunidade, que há muito se esperava, para encetar o caminho de um urbanismo estratégico e eficaz, sendo para o efeito necessário:

- A localização criteriosa das *unidades de execução*.

Com PDM's de perímetros muito vastos, há que distinguir as áreas em que importa intervir, para uma maior estruturação e qualificação da cidade existente, das outras em que, mesmo admitidas pelo plano, é dispiciante ou negativa qualquer intervenção. Tal escolha de localização deveria ser acompanhada de um programa, normalmente bem mais desenvolvido do que o decorrente do normativo dos planos, que reflectisse já uma estratégia de desenvolvimento, identificando funções desejáveis, públicas e privadas. Deveria também ser complementada com um traçado regulador, que estabelecesse as desejáveis articulações com envolvente e preexistências.

- Procurar a máxima participação dos proprietários.

Num contexto de escassez de meios públicos e financeiros, importa estimular investimentos particulares, desde logo dos proprietários abrangidos. Nesta perspectiva, o *sistema de cooperação* afigura-se, regra geral, um bom ponto de partida, até porque poderá evoluir, conforme atitude dos proprietários, para o *de compensação* ou para o *de imposição administrativa*.

- Procurar envolver outros promotores/investidores.

Sendo a cidade actual marcada por grandes investimentos, muitas vezes estruturantes da cidade, importa que estes não se localizem apenas em função da sua lógica específica (*marketing*, acessibilidade, ou simples maximização da renda fundiária), mas nos locais em que a cidade deles necessita. A concessão de urbanização através de concurso público, desejavelmente já com a concordância dos proprietários, afigura-se uma forma possível de estimular tal participação.

Reafirma-se, pois, a ideia de que a nova legislação abre a hipótese de novos caminhos à administração urbanística portuguesa.

Mas há que ter a consciência de que ela, só por si, não altera todo um contexto sócio/cultural, os interesses e forças em presença, uma prática política, técnica e administrativa marcada por uma atitude fundiária passiva, sobretudo regulamentadora e licenciadora de iniciativas alheias.

Poderá acontecer que esta oportunidade não venha a ser suficientemente aproveitada pelos municípios. Será indispensável, para o evitar, toda uma acção informativa, exemplificativa e formativa, capaz de transformar, progressivamente, a actual prática urbanística, em Portugal.

3.2 PRÁTICA URBANÍSTICA

Conhecido o quadro legal relativo à política fundiária urbana, quase o mesmo é dizer, relativo à administração urbanística portuguesa, procurar-se-á agora acrescentar alguma coisa sobre a forma como é utilizado pelos municípios.

Já atrás se referiu que a prática urbanística portuguesa é, de um modo geral, bastante passiva, assente sobretudo no licenciamento de iniciativas privadas, agora referenciadas aos PDM's, e nos investimentos municipais em infraestruturas e equipamentos, que pressupõem prévias operações fundiárias de aquisição de terreno.

Procurar-se-á, então, para uma abordagem genérica da prática municipal neste domínio, conhecer o conteúdo de PDM's, critérios e resultados do licenciamento (de loteamento e de construção) e iniciativas fundiárias de municípios. Havendo muito pouca informação organizada sobre o assunto, utilizar-se-á, sobretudo, a que foi possível recolher nalguns dos 16 municípios (capitais distritais) utilizados como casos de estudo na *Parte I* deste trabalho, relativa à *Organização Territorial das Cidades*.

3.2.1 PLANOS DIRECTORES MUNICIPAIS

Já atrás se referiu que o País se encontra actualmente coberto por estes planos, que foram considerados fundamentais para o ordenamento do território.

Também já se referiu que o contexto da sua realização não foi, obviamente, o melhor: os Municípios foram muito mais obrigados que motivados, a Administração Central revelou-se impreparada para acompanhar o processo; os técnicos autores dos planos não tinham, muitas vezes, a necessária formação; a participação quase se resumiu às pressões de alguns interesses fundiários mais atentos ³⁴⁶.

Refere Bruno Soares que, “após este *tratamento de choque* que as autarquias e o País sofreram, se entrou numa fase de perplexidade perante os resultados” e que, pouco após terem entrado em vigor, se começou a verificar: não terem contribuído, tanto quanto se esperava, para clarificar e simplificar as relações público/privado; não diminuírem significativamente a burocracia e os longos procedimentos administrativos do licenciamento; não desaparecerem muitas tutelas de serviços da Administração Central relativamente às autarquias; não se terem *solto* mais instrumentos financeiros; continuarem a ser necessários outros planos,

³⁴⁶ Carvalho, Jorge, 1998 B, p. 58

ainda sujeitos a processos de decisão lentos e complexos; condicionarem administrativamente privados e os próprios municípios mas não vincularem investimentos nem programas da Administração Central³⁴⁷.

Procurou saber-se a opinião de técnicos municipais sobre esta nova realidade, da existência dos PDM's com força regulamentar, tendo-se para o efeito realizado um inquérito às chefias dos serviços de administração urbanística dos 16 municípios.

Pediu-se-lhes que indicassem vantagens e desvantagens decorrentes da entrada em vigor do PDM e ainda problemas da área do planeamento e gestão urbanística que se tenham mantido inalterados. O inquérito era aberto, admitindo todas as respostas, tendo sido depois sujeito a um tratamento de síntese.

Sobre as vantagens (ver quadro da página seguinte) é referida por 9 dos 16 serviços municipais a de um *melhor ordenamento e orientação da ocupação do território* (ideia genérica, pouco explicitada, coincidente com a que presidiu à própria orientação dos PDM's) e é apontada, por todos eles, *a existência de regras, uniformização de critérios*, ou a *maior transparência, salvaguarda de direitos*, ou ainda a *maior facilidade de emitir pareceres e da sua aceitação*. Esta ideia, de que o rigor/transparência/uniformização de critérios, ou seja, *existência de regras*, é uma vantagem para o processo da administração urbanística, afigura-se consensual para a generalidade dos serviços municipais. Não admira que tenham tal opinião, se se tiver em conta os interesses e consequentes pressões que se manifestam neste domínio.

Ainda sobre as vantagens apontadas vale a pena sublinhar, pela negativa, as poucas referências a consequências operativas. Apenas uma referência à desburocratização de processos, apenas duas ao impulso para a elaboração de instrumentos de mais pormenor, apenas uma à perspetivação dos investimentos municipais. Ou seja, os PDM's não vieram resolver problemas burocráticos e não são grandemente orientadores das iniciativas municipais; serviram, sim, para estabelecer regras aos particulares.

Relativamente às desvantagens, as opiniões foram escassas e diversas, pouco conclusivas.

Alguns referem dificuldades decorrentes de erros dos planos, por terem sido elaborados com base em cartografia desactualizada (assunto conhecido). Outros referem áreas excessivas de REN, aumento de indeferimentos, consequentes conflitos (as dificuldades inerentes ao *dizer não*). Outros, ainda, apontam situações em que os PDM's impedem soluções desejáveis, mas apenas referindo casos especiais e/ou pontuais (as inevitáveis desvantagens da existência de regras). Mas, globalmente, poder-se-á afirmar que os serviços municipais não reconhecem grandes desvantagens na entrada em vigor dos PDM's.

³⁴⁷ Soares, Bruno, 1998, pp. 9, 10 e 18

Quadro 27: 16 Concelhos. Vantagens e desvantagens decorrentes da entrada em vigor do PDM, numa perspectiva de planeamento e gestão urbanística.

	Aveiro	Beja	Braga	Bragança	C. Branco	Coimbra	Évora	Faro	Guarda	Leiria	Portalegre	Santarém	Setúbal	V. Castelo	Vila Real	Viseu	Total
VANTAGENS:																	
1ª Maior conhecimento do território e das condicionantes legais à sua ocupação				?										?			2
2ª Sensibilização da população para a necessidade de planeamento										?				?	?	?	4
3ª Salvaguarda de valores paisagísticos, culturais e patrimoniais	?									?				?			3
4ª Ordenamento e orientação da ocupação do território	?			?	?	?	?		?		?	?		?			9
5ª Maior controle da ocupação dispersa, periurbana e rural		?						?							?	?	4
6ª Existência de regras, uniformização de critérios, rigor	?	?		?	?	?	?	?		?		?	?		?	?	12
7ª Maior transparência (do licenciamento e do mercado); salvaguarda de direitos	?		?		?							?		?			5
8ª Maior facilidade dos pareceres municipais e da sua aceitação			?	?				?	?		?		?				6
9ª Desburocratização do processo de apreciação dos pedidos					?												1
10ª Perspectivação de investimentos municipais							?										1
11ª Impulso para a elaboração de planos de mais pormenor	?									?							2
DESVANTAGENS:																	
1ª Das insuficiências de base																	
1.1 Erros decorrentes da desatualização e insuficiência da base cartográfica	?		?		?				?							?	5
1.2 Erros decorrentes de reservas mal delimitadas	?																1
2ª Das questões legais/institucionais																	
2.1 Insuficiente perspectiva de planeamento														?			1
2.2 Rigidez dos perímetros urbanos				?								?					2
2.3 Áreas excessivas de REN, condicionantes legais excessivas	?				?							?					3
2.4 Interpretação demasiado restritiva do Plano pela Administração Central		?															1
3ª Do conteúdo																	
3.1 Traçado de vias pouco rigoroso								?									1
3.2 Regras desadequadas										?							1
3.3 Criação de áreas urbanas/urbanizáveis excessivas; consequente dispersão			?												?		2
3.4 Excessiva dependência de planos de mais pormenor								?			?						2
3.5 Excessivos condicionantes a obras de alteração por falta de infraestruturas								?									1
4ª Consequências																	
4.1 Limite à flexibilidade de decisão, impedindo soluções desejáveis em casos especiais e pontuais	?					?	?								?		4
4.3 Aumento de indeferimentos; consequentes conflitos										?					?	?	3
4.4 Aumento de custos dos terrenos nalgumas zonas										?					?		2
4.5 Maior dificuldade de indeferir pretensão conforme Plano, mas indesejável			?														1

Fonte: Inquérito às chefias dos serviços de administração urbanística

Quanto aos problemas, na área do planeamento e gestão urbanística, que se tenham mantido inalterados antes e depois da entrada em vigor dos PDM's, alguns serviços não respondem e as respostas foram muito diversas e muito pontuais (reflectindo a dificuldade de pensarem o planeamento enquanto processo global e o PDM apenas como instrumento). No entanto, adicionando as respectivas respostas, surge uma visão realista e muito completa, a ter em conta:

- Ausência de uma perspectiva de desenvolvimento, de uma visão estratégica.
- Insuficiente sensibilização da população.
- Ausência de políticas sectoriais.
- Insuficiente orientação ao nível do ordenamento: por não garantir continuidades e articulação com a envolvente; por não orientar o desenho urbano; no que respeita à localização dos equipamentos.
- Ausência de informação cadastral.
- Ausência de mecanismos fundiários: utilização efectiva dos terrenos; regras de equidade; regras de cedência.
- Insuficiência de meios financeiros municipais.
- Deficiências de articulação/organização dos serviços municipais.

As opiniões manifestadas traduzem a percepção, proferida explicitamente por um dos serviços, que os PDM's, só por si, não resolvem os problemas.

Ainda sobre os PDM's, poder-se-á olhar um pouco para o seu conteúdo, analisando os dos 16 municípios que nos vão servindo de referência.

Já atrás se fez menção a que, por imposição legal, os PDM's terão que integrar, no mínimo, uma Planta de Ordenamento (incluindo as vias estruturantes e um zonamento, basicamente áreas urbano/urbanizáveis e áreas agrícola/florestais), um Regulamento (estabelecendo as regras de ocupação de cada uma das zonas indicadas) e uma Planta de Condicionantes (contendo todas as servidões e restrições de utilidade pública em vigor, incluindo a REN e a RAN, quase sempre delimitadas aquando PDM).

A análise destes 16 PDM's é apresentada na *Parte I* deste trabalho, no ponto 5.2.2.

Vale a pena referir aqui um dos aspectos fundamentais para uma política de solos, o da dimensão das áreas que os PDM's abrem à construção.

Considerando o somatório dos 16 concelhos, constata-se que a nova admissibilidade construtiva de alojamentos nas áreas urbano/urbanizáveis é 3,4 superior ao total de fogos existentes em 1991 e que, considerando a dinâmica construtiva entre 1981 e 1991 (alta, de 25% de aumento, por decénio, do parque existente), tal admissibilidade comporta 14 vezes esse crescimento ³⁴⁸.

Verificam-se, neste domínio, diferenças radicais entre PDM's, o que significa que alguns deles atingem valores muito mais elevados do que os referidos para o somatório.

É importante notar que a afectação genérica (que não concreta ou operativa) de tão enormes áreas à construção foi acompanhada por um forte aumento do valor dos terrenos, sendo referido com alguma frequência que aquelas áreas são ainda insuficientes e notando-se uma tendência em diversos municípios para uma revisão dos PDM's com vista a um ainda maior alargamento dos perímetros urbanos ³⁴⁹.

Não se está em condição de provar que tenham sido os próprios PDM's os causadores do aumento do preço do solo (como refere um dos serviços municipais). Mas, pelo menos, esta realidade prova que a simples afectação genérica (não obrigatória e não concreta) de solo à construção não faz baixar os preços, podendo antes estimular o mercado especulativo (semelhante ao bolsista).

Importantes poderiam ser mecanismos de urbanismo operativo, que garantissem a efectiva colocação no mercado de lotes já infraestruturados para construção. Mas tais preocupações estiveram pouco presentes na elaboração dos PDM's. Dos 16 municípios em análise, verifica-se que, na sua maior parte, são totalmente omissos em matéria de política de solos.

Far-se-á referência às poucas propostas neles encontradas, agrupadas nos temas: articulação de iniciativas município/proprietários; aquisição de terrenos para infraestruturas e equipamentos; perequação; habitação social; cedências para equipamentos; solução de infraestruturas locais.

Não se incluirão, nestas referências, o caso de Évora, cujo PDM, elaborado em 1970, incluía bastantes orientações genéricas relativamente a uma política de solos, e cujo recente Plano de Urbanização introduz importantes inovações e regras específicas nesta matéria. Pela sua importância para a nossa investigação, será tratado à frente, sendo-lhe dado maior realce.

Quanto à articulação município/proprietários para a urbanização de determinadas áreas, há que referir:

³⁴⁸ Ver *Parte I, ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL*, ponto 5.2.2 *PROPOSTAS DOS PDM'S, PARA AS 16 CIDADES*.

³⁴⁹ Informação recolhida em contacto com CCR's.

O recente DL 380/99 parece querer contrariar esta tendência, ao estabelecer (art. 9º, n.º 3) que "a alteração de classificação de solo rural para solo urbano depende da comprovação da respectiva indispensabilidade económica, social e demográfica".

- A Guarda, que prevê contrato de urbanização (de conteúdo não explícito) para a principal área de expansão do centro da Cidade.
- Viseu, que prevê a associação do município com proprietários para a construção de infraestruturas, desde que estas sejam fundamentais ao desenvolvimento da Cidade, ou quando se articulem com a obtenção de terrenos para equipamentos.
- Coimbra e Leiria, cujos PDM's estabelecem que: "A Câmara Municipal irá definindo progressivamente espaços de intervenção prioritária, procedendo, relativamente a cada um, da seguinte forma:
 - a) contactará os proprietários dos terrenos convidando-os a promoverem os empreendimentos previstos para o local;
 - b) elaborará, se necessário, um programa de ocupação detalhado e os correspondentes estudos urbanísticos;
 - c) substituir-se-á aos proprietários, caso estes não demonstrem interesse ou dinamismo suficientes, recorrendo à declaração de utilidade pública de expropriação ou a qualquer processo de aquisição ou de associação Câmara/proprietários;
 - d) uma vez na posse do terreno, promoverá a sua ocupação, de acordo com o programa elaborado, podendo fazê-lo directa ou indirectamente, através da sua venda em hasta pública".

Em Coimbra tem-se actuado conforme alíneas a) e b), nunca se tendo passado às fases seguintes. Em Leiria tais disposições não parecem ter tido aplicação.

Sobre a aquisição, pelo município, de terrenos para infraestruturas e equipamentos, poderá referir-se, para além do caso de Viseu, já mencionado, a solução preconizada pelo PDM de Coimbra:

"Quando, necessitando de adquirir terrenos destinados à construção de equipamentos ou de infraestruturas, estes se situem em propriedades destinadas também à edificação, a Câmara convidará os proprietários a promoverem a respectiva urbanização, ou a associarem-se com a Câmara Municipal nesse sentido.

Em caso de recusa ou indisponibilidade dos proprietários, por tempo considerado excessivo pela Câmara Municipal, esta, por negociação ou através de expropriação, promoverá a aquisição não só dos terrenos destinados a equipamentos ou infraestruturas, mas também dos destinados à edificação, tendo em vista o desenvolvimento harmonioso do município, gerando a articulação espacial e temporal de infraestruturas, equipamentos e edificação".

A tentativa de respeitar o princípios de igualdade, criando um mecanismo perequativo dos benefícios, apenas ocorre em Coimbra, sendo que o PDM, para além de estabelecer a edificabilidade de cada terreno (índices

associados a zonamento), estabelece também um índice médio de utilização (0,45 sobre as zonas residenciais, terciárias, industriais e de equipamento; 0,225 sobre as zonas verdes, as quais correspondem, quase sempre, a vales e encostas íngremes, áreas com características menos adequadas à construção). Com base nestes dois conceitos o PDM estabelece que a *área bruta de construção autorizada ao promotor* não poderá ser superior à estabelecida pelo índice médio, podendo a restante edificabilidade ser cedida para domínio privado municipal (sendo contabilizada como se tratasse de cedência para equipamento).

Sobre iniciativas para habitação social, há que referir o PDM de Aveiro, que prevê e localiza, para o efeito, 9 loteamentos de iniciativa municipal para "habitação social rural".

Cedências para equipamento, aquando loteamento, são previstas por alguns PDM's, nomeadamente de Braga e Viana do Castelo (que utilizam os conceitos da Portaria 1182/92, mas estabelecem áreas inferiores) e Coimbra, Évora, Leiria e Portalegre (que fixam cedências para infraestruturas gerais, conceito não utilizado na Portaria, e com áreas muito superiores). Tais cedências são para domínio público.

Há ainda a referir a previsão de cedências para domínio privado do município em Coimbra (associadas ao já referido processo perequativo). Em Setúbal o PDM procurou estabelecer o dever de cedência de lotes com uma área bruta de construção de 10% relativamente à autorizada (ou de compensação, no caso de impossibilidade), mas, no processo de ratificação, foi considerado que tal só seria possível enquanto compensação pela não cedência para equipamento/zonas verdes e, na prática, o procedimento foi abandonado.

Sobre a solução a adoptar para as infraestruturas de cada zona e correspondentes encargos dos proprietários, encontram-se referências esporádicas nos vários PDM's.

Algumas delas limitam-se a repetir a lei geral, referindo o condicionamento da edificação à existência de infraestruturas, ou às obrigações devidas pelos loteamentos. Mas, nalguns casos e para algumas áreas, surgem referências mais concretas:

- Beja explicita que a construção em área rural deverá ter infraestruturas autónomas, ou que, se quiser ligação à rede pública, esta será a expensas do proprietário.
- Aveiro prevê que, em loteamentos até cinco lotes, poderão ser adoptadas soluções individuais para as infraestruturas em falta, as quais deverão ficar preparadas para futura ligação à rede pública.
- Faro, em sentido contrário, condiciona toda a construção em espaços urbanos ou urbanizáveis à sua ligação obrigatória a rede pública.

Neste domínio, da política fundiária municipal e dos encargos dos promotores, encontram-se, como se viu, algumas orientações nos PDM's, mas escassas e pontuais.

Fazendo uma leitura global, e não considerando as exceções, o que há a reter e sublinhar é que a generalidade dos PDM's é omissa (ou quase omissa) a este respeito.

O mesmo se poderá dizer relativamente ao cálculo dos investimentos municipais necessários à regulamentação dos Planos e sobre as correspondentes fontes de financiamento.

O PDM de Évora, elaborado nos anos 70, incluía, de forma pormenorizada, propostas e perspectivas neste domínio. Mas o DL 69/90 veio torná-las facultativas e, na prática, deixaram de ser incluídas no conteúdo dos PDM's. Dos outros 15 PDM's considerados, apenas Leiria faz alguma referência a custos de investimento municipais.

Mas é de notar que, com áreas de expansão de grandes dimensões, não faria sentido pensar em investimentos para a globalidade de tal território; quaisquer contas (sobre dinâmicas privadas, ou sobre meios financeiros públicos) demonstrariam facilmente serem desnecessários e impossíveis. Pensar em investimentos, de forma séria, implicará inevitavelmente fazer escolhas, reduzir áreas sobre as quais deverá incidir o investimento municipal.

O recente DL 380/99 repõe a obrigatoriedade de inclusão, em todos os planos municipais de ordenamento do território, de disposições indicativas sobre intervenções municipais e sobre os meios para as financiar. Veremos como as coisas irão acontecer.

3.2.2 LICENCIAMENTO MUNICIPAL

Sabe-se que o loteamento (parcelamento para fins urbanos) e a edificação estão sujeitas a licenciamento municipal.

A primeira questão a colocar é a de saber se, de uma forma geral, a lei é cumprida, ou se parte significativa dessas ocorrências se faz à margem da legalidade.

Nos anos 70, a construção sem licença poderá ter representado cerca de 40% do total dos novos alojamentos do Continente. Tal conclusão resulta do confronto do recenseamento da população (e alojamento) com estatísticas relativas ao licenciamento³⁵⁰.

³⁵⁰ Lobo, Isabel, 1986.

Estudo relativo aos anos 80, utilizando o mesmo método, concluiu que a construção nova sem licença representou apenas cerca de 4%, e que mesmo essa terá ocorrido sobretudo no início de década ³⁵¹. Ou seja, concluiu que, a partir do início dos anos 80, a generalidade da construção nova foi feita com licença municipal.

Esta conclusão coincide com o conhecimento empírico que temos do assunto. Sabe-se existirem alguns parcelamentos para construção sem licença de loteamento, através de falsos parcelamentos rurais em *quintinhas* de 5.000 m² e através de falsas situações de usucapião. Ocorrem, também, algumas obras novas sem licença. Mas são situações pontuais. A generalidade da construção de novos edifícios faz-se, actualmente, com licença municipal.

Já se viu que os PDM's encerram, face às dinâmicas existentes, enormes admissibilidades construtivas e que não adoptam qualquer programação. Assim sendo, é inevitável que surjam pedidos de licença para lotear e/ou construir de forma dispersa, espalhando-se pela área *urbano-urbanizável*, não estabelecendo contínuos nem rentabilizando investimentos. Tudo dependerá, então, da atitude adoptada pelos municípios face aos pedidos de licenciamento.

Procurar-se-á analisar tal atitude, tentando conhecer, relativamente aos 16 concelhos em análise:

- os critérios de apreciação de pedidos de loteamento;
- a precedência (ou não) do loteamento relativamente à edificação;
- os critérios de apreciação de pedidos de licença de edificação.

Apresenta-se, no quadro seguinte, o resultado do Inquérito realizado às chefias dos Serviços de Administração Urbanística das respectivas Câmaras Municipais sobre a apreciação de projectos de loteamento.

As duas questões colocadas fornecem informações complementares:

- a primeira constituiu uma pergunta fechada, em que foram formulados nove critérios de apreciação, todos eles previsivelmente utilizados; pedia-se-lhes informação sobre a importância relativa que os serviços lhes atribuíam, sendo obrigatório que classificassem três critérios em 1º, três em 2º e três em 3º;
- a segunda questão procurava saber as razões legais invocadas nos indeferimentos, a percentagem com que cada uma é utilizada.

³⁵¹ Morais, Maria da Conceição, 1996, pp. 9-17

Quadro 28: 16 Concelhos. Apreciação municipal de projectos de loteamento.

	Aveiro	Beja	Braga	Bragança	C. Branco	Coimbra	Évora	Faro	Guarda	Leiria	Portalegre	Santarém	Setúbal	V. Castelo	Vila Real	Viseu	Média
Critérios utilizados, sua importância relativa ⁽¹⁾ :																	
? Cumprimento plano:																	
Área bruta de construção	1º	3º	1º	2º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1,2
Cércea/n.º de pisos	1º	1º	3º	1º	1º	2º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	2º	1º	1,3
Usos	2º	1º	2º	2º	1º	1º	2º	3º	3º	1º	3º	1º	3º	1º	2º	1º	1,8
? Articulação com envolvente:																	
Continuidade funcional	3º	2º	2º	3º	2º	3º	1º	3º	2º	3º	3º	2º	2º	2º	2º	3º	2,4
Continuidade morfológica e tipológica	1º	1º	1º	1º	2º	1º	2º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	1,4
Impacte sobre infraestruturas	2º	3º	3º	1º	2º	2º	3º	2º	3º	2º	2º	3º	2º	2º	3º	2º	2,3
? Características internas:																	
Qualidade formal e funcional	2º	2º	2º	3º	3º	2º	2º	3º	2º	2º	2º	2º	2º	3	1º	2º	2,2
Quantidade espaço público	3º	2º	1º	3º	3º	3º	3º	2º	2º	3º	2º	3º	3º	3º	3º	3º	2,6
Solução técnica das Infraestruturas	3º	3º	3º	2º	3º	3º	3º	1º	3º	3º	3º	3º	3º	3º	3º	3º	2,8
Razões legais invocadas nos indeferimentos ⁽²⁾ :																	
- Violar disposições do plano	57	80	90	67	38	90	50	80	80	80	68	100	90	75	80	72	75
- Violar outras disposições regulamentares	46	20	30	44	38	80	40	10	50	23	27	37	10	30	20	30	33
- Ter obtido parecer desfavorável de outra entidade	35	10	10	17	38	10	10	50	10	23	27	13	40	15	5	12	20
- Afectar o património paisagístico e edificado	6	80	30	11	23	5	80	40	10	12	7	0	70	15	50	30	29
- Constituir sobrecarga insuportável para as infraestruturas	6	10	10	11	15	5	1	30	5	12	20	0	30	15	5	6	11

Fonte: Inquérito aos serviços de administração urbanística das 16 Câmaras Municipais.

(1) – Inquérito fechado, obrigando a classificar três critérios em 1º, três em 2º e três em 3º;

(2) - Quando o somatório das percentagens era inferior a 150%, aumentou-se proporcionalmente até esse valor, para tornar as respostas equiparáveis.

Considerando a globalidade das respostas, várias conclusões se poderão tirar:

- Os PDM's são o instrumento fundamental de análise dos pedidos de loteamento. Neles se baseiam quase todos os indeferimentos e quase todos os critérios que a eles reportam foram classificados como de primeira importância. As excepções surgem quando o próprio PDM não os utiliza, ou os utiliza de forma pouco imperativa; será por isso que ao critério *usos* é dada menos importância que aos critérios *área bruta de construção* e *cércea por número de pisos*.
- A apreciação dos serviços municipais preocupa-se mais com questões formais que funcionais. É de sublinhar, no que respeita à articulação com a envolvente, a grande importância que atribuem à *continuidade morfológica e tipológica* e a menor importância que atribuem à *continuidade funcional*. Tal leitura é confirmada pela muito fraca pontuação atribuída à *quantidade de espaço público* do loteamento.

Traduz uma preocupação técnica sobretudo arquitectónica, muito influenciada pelo actual respeito pelo património, e uma menor capacidade para assumir e defender a cidade como um conjunto funcional.

- Mas tais preocupações formais/patrimoniais, mesmo que actualmente frequentes no meio técnico, não parecem, em muitos casos, serem de facto aplicadas. É significativo que, em média, o indeferimento por *afectar o património paisagístico ou edificado* apenas seja utilizado em cerca de 30% dos casos. Mas, neste aspecto, totalmente dependente do critério municipal, as diferenças entre municípios são radicais, desde Beja, Évora e Setúbal, que o utilizam em 70% ou mais, até Aveiro, Bragança, Coimbra, Guarda, Portalegre e Santarém, que apenas o utilizam em 10% dos casos, ou menos.
- As questões relativas às infraestruturas parecem ser menosprezadas, surgindo quase sempre referidas como uma preocupação menor. As respostas obtidas, de serviços urbanísticos, poderiam revelar o afastamento destes a preocupações presentes em serviços de transportes e de água e esgotos (estes últimos muitas vezes municipalizados). Mas a indicação de que as insuficiências de infraestruturas poucas vezes constituem motivo de indeferimento faz supor que a apreciação municipal dos loteamentos subestima de facto esse aspecto, que aliás só poderia ser bem resolvido se assentasse numa programação de infraestruturas e urbanizações, que se sabe quase não existir.
- Ainda se poderá referir, quase num aparte, que os nove critérios de apreciação apresentados aos serviços municipais foram, todos eles, classificados em 1º pelo menos por um deles. Tal facto valida-nos a selecção efectuada. E, por outro lado, permite-nos concluir sobre uma significativa diversidade da actuação municipal, o que não obsta, porém, que sobre ela se possam observar algumas tendências globais.

Abordados os pedidos de loteamento, há que encarar outra questão, as tentativas de edificar fugindo ao loteamento (que ocorrem em espaços urbano/urbanizáveis, já que, por lei, o loteamento não é permitido fora destas áreas).

Para o efeito foi formulada outra pergunta aos serviços municipais, a de qual seria a decisão mais provável num caso de pedido de construção para uma pequena propriedade, de 0,5 ha, situada junto a um caminho semi infraestruturado (ver Quadro 29).

As respostas são elucidativas: 11 dos 16 municípios não obrigam a loteamento ou a solução de conjunto (plano de pormenor); 7 destes permitiam mesmo que a construção se instalasse junto ao caminho, concentrando aí toda a admissibilidade construtiva do plano. Admitiam, portanto, não apenas uma construção dispersa, mas também a fuga à cedência de terreno para espaço público e aos encargos com as infraestruturas, salvo algum eventual alargamento do caminho existente.

Quadro 29: 16 Concelhos. Critério municipal no relacionamento entre edifícios e loteamentos.

Considere-se uma propriedade de 0,5 ha, situada numa área com edificação dispersa, classificada pelo PDM e/ou PU como urbanizável e integrada na expansão admitida para a Cidade.

Considere-se ainda que o proprietário pretende obter uma licença de construção.

De acordo com a prática da administração urbanística em curso, a decisão mais provável seria:

Diagrama de uma propriedade rectangular de 100 m de comprimento e 50 m de largura. A propriedade está adjacente a um caminho pavimentado de 6 m de largura, que possui redes de água e electricidade. O caminho é representado por duas linhas horizontais paralelas, com uma seta indicando a sua largura. A propriedade é representada por um retângulo hachurado, com dimensões indicadas por setas e texto: 100 M (vertical) e 50 M (horizontal).

	Aveiro	Beja	Braga	Bragança	C. Branco	Coimbra	Évora	Faro	Guarda	Leiria	Portalegre	Santarém	Setúbal (1)	V. Castelo	Vila Real	Viseu	Total
- Autorizar junto ao caminho; concentrando a construção admitida pelo Plano	?			?						?	?		?	?	?		7
- Autorizar junto ao caminho; com índice menor, prevendo futura urbanização			?			?			?							?	4
- Não autorizar sem prévio loteamento.							?					?					2
- Não autorizar sem plano de pormenor.		?			?			?									3

Fonte: Inquérito aos serviços de administração urbanística das 16 Câmaras Municipais.

(1) - Situação rara em *média* e *alta densidade*, mas habitual em *baixa densidade*.

Confirma-se o que o conhecimento empírico nos revela: a construção dispersa e casuística vai acontecendo nas áreas classificadas como agrícola/florestais, mas também, com densidade bem maior, nas áreas urbano/urbanizáveis.

Refere Philippe Panerai que “a criação de tecido urbano se faz a partir de uma diferenciação clara e estável entre solo público e privado e que a manutenção desta diferença, para além de alterações e reconstruções, é que faz a cidade”. Acrescenta que “os arquitectos, com maior ou menor acerto, se contentam frequentemente em produzir objectos” e que “recolocar a questão do parcelamento significa superar a estéril oposição entre arquitectura e urbanismo, através da reactualização dos mecanismos e técnicas que permitiram durante séculos fazer cidade” ³⁵². Tal opinião revela estima pela cidade clássica e uma atitude crítica perante a cidade emergente, em grande parte constituída por um somatório de peças soltas.

Os critérios adoptados por um número significativo dos municípios em análise parecem conformar-se com as dinâmicas instaladas, não fazendo depender a concessão de licenças de construção de um prévio parcelamento e do correspondente desenho urbano.

³⁵² Panerai, Philippe et. al., 1986, pp. 180 e 181

Analise-se, agora, os resultados do inquérito relativo à apreciação municipal de projectos de construção, cuja concepção é idêntica à utilizada para o licenciamento de loteamento (ver quadro seguinte).

Quadro 30: 16 Concelhos. Apreciação municipal de projectos de construção.

	Aveiro	Beja	Braga	Bragança	C. Branco	Coimbra	Évora	Faro	Guarda	Léiria	Pontelegre	Santarém	Setúbal	V. Castelo	Vila Real	Viseu	Média
Critérios utilizados, sua importância relativa ⁽¹⁾ :																	
? Cumprimento plano:																	
Área bruta de construção	1º	3º	1º	1º	1º	1º	1º	2º	3º	1º	1º	1º	1º	1º	3º		1,5
Cércea/n.º de pisos	2º	1º	2º	1º	1º	2º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	1º	2º		1,3
Usos	3º	1º	2º	2º	1º	3º	2º	3º	3º	3º	3º	1º	3º	1º	3º		2,3
? Articulação com envolvente:																	
Continuidade morfológica e tipológica	1º	2º	1º	3º	2º	2º	1º	3º	1º	2º	2º	2º	2º	2º	1º		1,8
Impacte sobre infraestruturas	2º	2º	3º	3º	2º	3º	3º	1º	3º	3º	2º	3º	2º	2º	2º		2,4
Alinhamentos	2º	1º	1º	1º	2º	1º	2º	1º	2º	2º	2º	2º	2º	2º	1º		1,6
? Características específicas:																	
Qualidade formal	3º	2º	3º	3º	3º	2º	3º	2º	2º	2º	3º	2º	3º	3º	2º		2,5
Quantidade funcional	3º	3º	3º	2º	3º	3º	3º	3º	2º	3º	3º	3º	3º	3º	3º		2,9
Cumprimento normas de construção	1º	3º	2º	2º	3º	1º	2º	2º	1º	1º	1º	3º	1º	3º	1º		1,8
Razões legais invocadas nos indeferimentos (%) ⁽²⁾ :																	
- Violar disposições do plano	56	70	70	60	90	70	25	80	70	100	63	90	70	75	60	96	72
- Violar outras disposições regulamentares	44	30	50	50	45	35	86	50	70	50	38	24	70	30	60	12	47
- Parecer desfavorável de outra entidade	33	50	10	30	14	5	12	20	10	15	25	24	10	15	30	18	20
- Afetar a estética da povoação ou estética da paisagem	6	80	10	10	2	35	25	40	30	1	6	12	5	23	10	14	19
- Ausência ou sobrecarga insuportável para as infraestruturas	11	10	10	5	0	5	2	20	0	1	19	0	10	8	10	10	8

Fonte: Inquérito aos serviços municipais das 16 Câmaras Municipais.

(1) - Inquérito fechado, obrigando a classificar três critérios em 1º, três em 2º e três em 3º;

(2) - Quando o somatório das percentagens era inferior a 150%, aumentou-se proporcionalmente até esse valor, para tornar as respostas equiparáveis.

As conclusões que sobre os mesmos se poderão tirar são em grande parte coincidentes com as anteriores:

- A grande relevância do PDM, mesmo para o licenciamento de construção. Tal facto é demonstrativo de que este plano, apesar de elaborado com cartografia desactualizada e com pouco pormenor, constitui elemento fundamental mesmo para a apreciação de cada pedido de edificação; não é de admirar, pois, que se revele insuficiente.
- A importância atribuída, pelos serviços técnicos, ao *alinhamento* e à *continuidade morfológica e tipológica*, apesar de o argumento estético só ser utilizado em 19% dos indeferimentos.
- A pouca importância atribuída a questões de existência (ou não) de infraestruturas.

De acrescentar, para além disto, que os municípios parecem preocupar-se, também, com normas técnicas de construção (muitos consideram-nas de primeira importância, sendo também invocadas em 50% dos indeferimentos).

Tal constatação justifica preocupações sobre as consequências que advirão das recentes alterações introduzidas, pelo DL 555/99, no processamento do licenciamento, que remetem para o projectista toda a responsabilidade relativa ao cumprimento de tais normas. Concordando-se com a opção, que poderá tornar o licenciamento mais célere e centrar a apreciação municipal no que é mais relevante para o interesse público (enquadramento funcional e formal; espaço público decorrente), pensa-se, no entanto, que tal implicaria a adopção de um processo eficaz de fiscalização e responsabilização, que não tem existido e que nada indica vir a ser criado.

Sendo que o essencial dos loteamentos e edificações acontecem com licença municipal, a melhor análise que poderá ser feita sobre esta actividade será através de observação do território, nomeadamente das novas ocorrências que nele se vão verificando.

De forma muito abrangente, procurou fazer-se tal observação nalgumas cidades (pontos 5.2.2 a 5.2.5 da PARTE I), tendo-se concluído, em resumo, que:

- O seu crescimento se apresenta, muitas vezes, como pouco estruturado, algo caótico. Em algumas delas afigura-se difícil detectar uma qualquer forma global.
- Os novos elementos que estruturam o crescimento da cidade não desempenham devidamente esse papel. Entre eles, as vias revelam-se o principal motor e a principal estrutura do crescimento urbano. Mas são concebidas, frequentemente, enquanto projecto autónomo, não considerando suficientemente as relações funcionais e formais com a envolvente.
- Nas áreas periurbanas, assiste-se à menorização das funções rurais, à destruição ou degradação de antigos assentamentos agrícolas, comprometendo hipóteses da sua futura valorização.
Ao longo dos eixos viários que estruturam esse território, vem-se assistindo a uma aumento da construção marginal, muitas vezes em ruptura tipológica com as preexistências e/ou criando cargas incompatíveis com o espaço público existente.
Vão surgindo, também, novas aglomerações, de forma casuística.
- Toda a cidade, a *contínua* como a *campestre*, é constituída por diversas partes, cada uma com as suas características morfo-tipológicas. A qualidade (ou a falta dela) que foi possível detectar em cada uma, assenta em razões funcionais, mas também na capacidade de exprimirem ou não uma coerência e uma identidade próprias.

Poderá referir-se, também, um outro estudo, resultante da observação de operações de loteamento e construção licenciadas entre os anos 70 e os anos 90, realizado sobre amostras relativas aos concelhos de Leiria e Marinha Grande³⁵³. Ressaltam de tal estudo duas conclusões fundamentais:

- A introdução de rupturas tipológicas com a envolvente (na maioria das vezes, prédios de habitação colectiva em contexto de moradias unifamiliares) raramente ocorre de forma organizada, motivando incoerências no espaço público e no jogo volumétrico, empenas não tratadas, descaracterização da zona. Tais situações poderão ser imputadas a insuficiências do desenho urbano, mas também às rupturas, em si próprias.
- Carência generalizada de espaço público, em situações de licenciamento de construção não precedido de loteamento e em pequenos loteamentos ao longo de via existente, mas também em loteamentos de maior dimensão.

De acordo com os critérios técnicos utilizados na apreciação (não muito exigentes) ocorriam: insuficiências de percursos pedonais em 50% dos casos; carências de estacionamento público em 70% dos locais onde se registaram licenças de construção e em 50% dos loteamentos; vias com faixas de rodagem suficientes, na generalidade dos casos, mas frequentemente ocupadas por estacionamento; ausência de cedência para equipamentos (nos loteamentos); obras de urbanização inacabadas ou de qualidade insuficiente (também nos loteamentos).

Assim, e para além de diversas insuficiências qualitativas decorrentes da solução urbanística, será de sublinhar uma carência quantitativa do espaço público e das correspondentes cedências.

Confirmam-se, assim, situações que do conhecimento empírico todos sabemos existirem, em maior ou menor grau, nas nossas cidades: urbanizações e construções dispersas no território; peças soltas, não enquadradas na envolvente; rupturas tipológicas injustificadas; insuficiência quantitativa de espaço público, sobretudo para peões e estacionamento automóvel; espaço público a necessitar de tratamento mais cuidado; em suma, patologias do processo urbano.

Procure-se, agora, uma abordagem mais quantitativa do licenciamento.

Relativamente ao alojamento, desenvolveu-se estudo sobre a sua evolução nas últimas décadas (ponto 2.1 da PARTE I), através do qual se concluiu:

- ter ocorrido um forte crescimento entre 1981 e 1996, de 34% para o Continente e de 58% para o Somatório das 16 Cidades objecto de estudo;

³⁵³ Pinto, Inês, 1995

- que o *periurbano* representa cerca de 25% do total de alojamentos do somatório dessas cidades, sendo o seu crescimento idêntico ao da cidade global;
- que se tem construído sobretudo e cada vez mais em altura, sendo que os edifícios de grande dimensão (10 e mais fogos) licenciados entre 1994 e 1996 foram cerca de 38% e 53%, respectivamente no Continente e no Somatório das 16 Cidades (enquanto, nos fogos existentes em 19981, eram apenas de 10,5% e 11,6%);
- que esse aumento da dimensão dos edifícios ocorreu, com maior ou menor intensidade, em todas as cidades e, também, nas diferentes partes de cada cidade, incluindo (embora em menor grau) as áreas periurbanas.

Seria importante saber quantos, desses alojamentos, se integravam em edificações precedidas de loteamento. Mas não existem estatísticas organizadas que nos permitam uma resposta. Aiás, não existem em Portugal estatísticas organizadas relativas a loteamentos.

Procurou-se informação sobre os 16 concelhos em análise, sendo que apenas alguns a puderam fornecer. Tal informação, já tratada, é apresentada nos Quadros 31 e 32.

Vale a pena notar, antes de mais, que o licenciamento de loteamentos é um processo bastante moroso, sobretudo nos de grande dimensão. Sendo estes em pequeno número, a sua emissão é algo casuística, pelo que as áreas licenciadas num determinado município poderão ser radicalmente diferentes de ano para ano. Dispondo-se (nos quadros seguintes) de informação completa apenas relativa a um ano (1995) esta não poderá ser considerada relevante para cada município, mas apenas para o seu somatório.

Quadro 31: 6 Concelhos. Licenciamento municipal, em 1995, traduzido em número de fogos

	Coimbra	Évora	Guarda	Leiria	Viana do Castelo	Viseu	Somatório
Loteamentos, n.º de fogos ⁽¹⁾ (f)	974	230	123	640	30	280	2.277
Edificações, n.º de fogos ⁽²⁾ (F)	937	437	356	957	709	1.024	4.420
f / F	1,04	0,53	0,35	0,67	0,04	0,27	0,52

⁽¹⁾ – Dados fornecidos pelos respectivos serviços municipais.

⁽²⁾ – Dados fornecidos pelo INE, correspondentes à média anual das licenças de construção emitidas entre 1994, 1995 1996.

Os dados do Quadro 31 indicam -nos que os fogos licenciados são cerca do dobro dos correspondentes aos lotes constituídos por alvará de loteamento; o mesmo é dizer que metade da construção não é precedida de loteamento, ou seja, de estudos de conjunto e de realização de infraestruturas. De notar que tal acontece em concelhos essencialmente urbanos, que integram cidades capitais distritais, sendo de esperar que esta percentagem seja ainda maior em municípios mais rurais.

Estando disponíveis, para mais anos, dados relativos a loteamentos em Coimbra e em Viseu (concelhos que, por acaso, em 1995, apresentavam, respectivamente, um rácio f/F muito acima e muito abaixo do *somatório*) estes são apresentados no quadro seguinte.

Confirma-se, de tais dados, o que atrás se afirmou sobre a variabilidade da dimensão anual de loteamentos emitidos em cada município.

O rácio f/F , para Coimbra e Viseu, no período de 5 anos considerado, é de cerca de 0,8, significativamente superior ao 0,5 calculado para os 6 municípios e relativo a 1995, o que nos sugere um valor de referência intermédio entre ambos e nos recomenda futuro aprofundamento desta investigação (ou, melhor ainda, uma organização estatística de dados relativos a loteamentos).

Quadro 32: 2 Concelhos. Licenciamento municipal de 1993 a 1997, traduzido em número de fogos

Ano ⁽¹⁾		Coimbra	Viseu
1993	Loteamentos, n.º de fogos (f)	527	821
	f/F	0,56	0,80
1994	Loteamentos, n.º de fogos (f)	614	1.907
	f/F	0,66	1,86
1995	Loteamentos, n.º de fogos (f)	974	280
	f/F	1,04	0,27
1996	Loteamentos, n.º de fogos (f)	342	708
	f/F	0,36	0,69
1997	Loteamentos, n.º de fogos (f)	1.314	442
	f/F	1,40	0,43
1993 - 1997	Loteamentos, n.º de fogos (f)	3.771	4.158
	f/F	0,80	0,81

⁽¹⁾ – F = média anual do número de fogos correspondente às licenças de construção entre 1994 a 1996 (dados do INE); sendo em Coimbra igual a 937 e Viseu a 1.024 fogos por ano.

Procurando caracterizar os loteamentos emitidos em 1995, para os 6 municípios, dividiram-se aqueles em de *pequena*, *média* e *grande dimensão*. Sendo que um loteamento pressupõe obras de urbanização, constituição de lotes e consequentes edificações, utilizou-se o indicador D, somatório dessas três componentes, para classificar a dimensão do loteamento ³⁵⁴. Consideraram-se *pequenos* aqueles em que $D \leq 10$, *grandes* aqueles em que $D \geq 100$ e *médios* os que se situavam entre estes dois valores.

Os números que figuram no quadro seguinte, relativos a loteamentos para fins predominantemente residenciais, permitem-nos algumas observações com importância, para caracterizar a prática urbanística:

- Os loteamentos de *pequena dimensão*, 49% do total, representavam apenas 10% da área bruta de construção e 8% do número de fogos; os de *grande dimensão*, sendo apenas 7% do total,

³⁵⁴ $D = ((\text{custo das obras de urbanização} / 500 \text{ contos}) + \text{n.º de lotes} \times 2 + \text{n.º de fogos}) / 3$

Quadro 33: 6 Concelhos. Alvarás de loteamento para fins predominantemente residenciais, em 1995

		Coimbra	Évora	Guarda	Leiria	Viana do Castelo	Viseu	Somatório	
								N.º	%
Loteamentos de pequena dimensão									
N.º de alvarás		7	9	5	13	1	6	41	49
Áreas (m²)	Loteada (lotes + cedência)	37.059	29.816	8.599	47.804	6.830	17.232	147.340	16
	Lotes	35.051	28.383	7.714	43.671	5.730	12.007	132.556	23
	Cedência	2.008	1.433	885	4.133	1.100	5.225	14.784	4
Usos	N.º de lotes	31	27	22	51	4	16	151	19
	N.º de fogos	34	42	22	58	4	18	178	8
	N.º outras unidades utilização	0	3	0	0	0	1	4	3
	abc (m²)	7.538	7.474	4.072	18.153	1.440	5.129	43.806	10
Indicadores	abc/ alvará	1.077	830	814	1.396	1.440	855	1.068	-
	unidades utilização/ lote	1,1	1,7	1,0	1,1	1,0	1,2	1,2	-
	unidades utilização/ ha	9,2	15,1	25,6	12,1	5,9	11,0	12,4	-
	cedência/ abc	0,27	0,19	0,22	0,23	0,76	1,02	0,34	-
Loteamentos de média dimensão									
N.º de alvarás		10	5	4	6	1	10	36	43
Áreas (m²)	Loteada (lotes + cedência)	105.540	44.033	67.712	75.641	11.751	70.291	374.968	40
	Lotes	42.382	35.592	47.785	45.237	11.576	37.811	220.383	38
	Cedência	63.158	8.441	19.927	30.404	175	32.480	154.585	42

representavam cerca de 40% e 50%, respectivamente. Tal demonstra-nos bem a importância quantitativa destes últimos. Os primeiros, na perspectiva do ordenamento da cidade, apenas seriam importantes se correspondessem a operações de colmatação ou *cerzimento* do tecido urbano, mas já se verificou não ser assim.

- A tipologia dos edifícios (definida como número de fogos ou outras unidades de utilização por lote) aumenta com a dimensão dos loteamentos. Nos de *pequena dimensão* é de 1,2, ou seja, quase apenas lotes destinados à habitação unifamiliar, nos de *média* é de 2,1; e nos de *grande dimensão* é de 6,7.
- A cedência decorrente dos loteamentos, referenciada à área bruta de construção autorizada, também aumenta com a dimensão dos loteamentos. É de 0,34 m² de cedência por m² de área bruta de construção nos de *pequena dimensão*, 0,72 m² nos de *média* e 1,17 m² nos de *grande*. De qualquer forma, a cedência é pequena, mesmo nos de *grande dimensão*. Recorde-se o cálculo atrás efectuado, em que se concluiu que só a infraestrutura geral necessitaria de 0,7 m² por m² de abc. É normal que a infraestrutura local ande entre os 0,5 e os 0,7 m² por m² de abc ³⁵⁵. O seu somatório deveria então situar-se entre os 1,2 e os 1,4 m² por m² de abc. Além disso, conhecendo-se com algum detalhe o destino das cedências, pode concluir-se que, genericamente, apenas nos loteamentos de *grande dimensão* ocorre cedência significativa para infraestrutura geral e mesmo essa muito insuficiente.
- Quanto às densidades, relativas aos terrenos objecto de loteamento, verifica-se serem, de um modo geral, baixas ³⁵⁶: 12,5 fogos ou outras unidades de utilização nos loteamentos de *pequena dimensão*; 27 e 28 fogos por ha nos de *média* e *grande dimensão*. Tal indicação afigura-se consistente para loteamentos de *pequena* e *média dimensão* (uma vez que foram considerados 49 e 43 alvarás, respectivamente) e necessita de ser confirmada para os de *grande dimensão* (uma vez que se baseia apenas em 7 alvarás). De qualquer forma transmite-nos uma informação preciosa, a de que, pelo menos nos municípios considerados, não é através de loteamentos que surgem as grandes densidades, desqualificadoras e especulativas. As insuficiências dos loteamentos não parecem decorrer, portanto, de densidades excessivas; as razões terão que ser encontradas ao nível do desenho urbano e na consequente quantificação e qualificação do espaço público.

Sobre o licenciamento municipal poderão reter-se, em síntese, algumas conclusões:

- ? A grande maioria dos processos de parcelamento para fins urbanos e de construção de novos edifícios acontecem actualmente com licença municipal.

³⁵⁵ Ver soluções-tipo em *FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA PÚBLICA*, ponto 1.2

³⁵⁶ Ver *PARTE I, ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL*, ponto 3.3 *DENSIDADES A PRATICAR*

? Os PDM's, apesar de considerados insuficientes pelos serviços municipais, constituem para estes a grande referência, não só na apreciação de pedidos de loteamento, mas também nos de construção individual.

? Na apreciação de pedidos de loteamento, de uma forma geral:

- Afigura-se não existir qualquer programação de urbanização e infraestruturas, o que, associado às grandes admissibilidades construtivas dos PDM's, se traduz num dispersar de iniciativas.

É significativo que, nesta apreciação, a existência de infraestruturas seja tratada como questão menor.

- Parecem ser cumpridos os índices urbanísticos dos PDM's, resultando em urbanizações de densidades globais baixas (relativas ao somatório das áreas dos lotes e das cedências).
- Parecem não ser suficientemente consideradas as questões funcionais e formais, de articulação com a envolvente e internas ao próprio loteamento. (Os serviços municipais manifestam preocupações formais e patrimoniais, mais que funcionais, mas mesmo aquelas não são suficientemente utilizadas nos indeferimentos).
- Para além das insuficiências qualitativas do desenho urbano admitido, detectaram-se também carências quantitativas ao nível das cedências e do espaço público, e insuficiente tratamento deste.

? Os loteamentos licenciados apresentam diferenças entre si, havendo que distinguir:

- os de *grande dimensão* (mais de 100 fogos ou de outras unidades de utilização): sendo muito poucos, encerram 50% da oferta de lotes decorrentes de loteamento; são estes que mais contribuem, embora ainda de forma insuficiente, com obras e cedências;
- os de *pequena dimensão*: quase sempre ao longo de caminho existente, quase não suportam encargos; destinam-se sobretudo a vivendas unifamiliares; teriam importância se correspondessem ao colmatar de tecido urbano mas, a maioria das vezes, apenas aumentam a dispersão.

? Assiste-se a uma fuga ao loteamento, com a construção em parcelas não constituídas através dele, que se estimam poderem representar 20% a 50% dos fogos construídos nos municípios estudados.

Perante tal realidade, de fuga a encargos e soluções de conjunto, muitos municípios parecem com ela pactuar; alguns admitem mesmo concentração de toda a construção decorrente do índice aplicável à propriedade, num único edifício junto a caminho existente, com a consequente ruptura tipológica. Confundem-se assim, índices brutos (para urbanizar) com índices líquidos (aplicáveis a um lote urbano).

3.2.3 INICIATIVAS FUNDIÁRIAS MUNICIPAIS

Entendam -se, neste caso, iniciativas fundiárias municipais como englobando todas aquelas que se traduzem em aquisição de solo pelos municípios, seja esta destinada à produção e oferta de solo urbanizado ou, simplesmente, à construção de infraestrutura pública.

Sabe-se que a generalidade dos municípios portugueses não desenvolve produção e oferta directas de solo urbanizado.

Isso mesmo nos confirmaram as entrevistas realizadas com os serviços dos 16 municípios em análise. Mesmo Évora e Braga, que nos anos 70 e 80 tiveram um importante papel neste domínio, têm actualmente o seu *stock* de terrenos praticamente esgotado. Ocorrem apenas iniciativas esporádicas; dos 16 municípios, apenas Beja parece manter uma oferta de lotes com algum significado.

Tal realidade é bem expressa nos dados apresentados no quadro seguinte, relativo a urbanizações de iniciativa municipal ocorridas nalguns concelhos.

Quadro 34: 6 Concelhos. Urbanizações residenciais de iniciativa municipal

Concelhos	Anos 70/80			Anos 80/90		
	N.º	Área (ha)	N.º fogos	N.º	Área (ha)	N.º fogos
Beja	?	?	?	4	?	800
Coimbra	?	?	?	4	15,2	252
Guarda	1	7,0	350	0	0	0
Leiria	0	0	0	1	?	38
Santarém	3	4,0	82	1	1,3	21
Viana do Castelo	0	0	0	3	3,4	92

Fonte: Inquérito aos serviços de administração urbanística dos 16 Municípios

Outro indicador, bem claro, da ausência de uma intervenção directa municipal na oferta de lotes urbanizados, é a verba despendida por estes para a aquisição de terrenos. A sua média anual, entre 1994 e 1996, para a totalidade dos municípios portugueses, foi de 8 milhões de contos, representando apenas 1,4% do total da despesa municipal.

De notar que os municípios, para levarem a cabo as suas obras de infraestrutura pública (redes canalizadas, espaço público e equipamentos) não podem deixar de adquirir terreno. Deste modo, fácil será de concluir que as verbas expendidas, pela sua exiguidade, terão que destinar-se quase apenas a essas infraestruturas.

Coloca-se a questão de saber de que forma os municípios portugueses adquirem terreno. Basicamente, conforme já se referiu ao abordar o quadro legal, pode ocorrer por: livre negociação (através de um vulgar contrato de compra e venda, ou de uma permuta); associação da administração com os proprietários; aplicação do direito de preferência; cedência (ação em cumprimento) associada ou decorrente de loteamento particular.

Em inquérito realizado, em 1993, a todos os municípios do Continente, foi-lhes pedido que indicassem, em percentagem e relativamente ao solo adquirido, o processo utilizado para o efeito. As respostas obtidas, de 83 municípios, referiam que mais de 75% das aquisições se faziam por compra directa, 7,5% por expropriação, 9% através das cedências dos loteamentos e 7% por outros processos³⁵⁷.

Tendo-lhes igualmente sido perguntada opinião sobre as urbanizações de iniciativa municipal, a grande maioria consideram-nas importantes: para orientar o crescimento (83%), para contrariar a especulação (84%) e para a resolução das carências de habitação social (85%). Acrescentam, mesmo, que consideram legítimo o recurso à expropriação por utilidade pública para urbanizar (72%)³⁵⁸.

Seria curioso confrontar tais respostas com o facto de não praticarem aquilo que consideram legítimo e importante. O inquérito, não assumindo tal pergunta frontal, questiona, no entanto, por que razão não utilizam mais a expropriação, tendo obtido como resposta: a possibilidade de adquirir terreno por outro processo (78%); o processo ser muito moroso (52%) e a não aceitação social do mecanismo (24% dos inquiridos, sendo que 59% não responderam). Esta não resposta à questão da aceitação social da expropriação, bem reveladora de uma hesitação, poderá fornecer-nos a explicação: reservas (mesmo que não muito assumidas) de natureza ideológica, cultural e política à utilização da expropriação e, na prática, o procurar evitar a sua utilização.

De notar que a expropriação por utilidade pública, mais ou menos utilizada, constitui sempre mecanismo de referência fundamental no processo de aquisição pública de solo, mesmo que este ocorra através de compra directa ou associação com os proprietários, influenciando a maior ou menor facilidade de obter acordos, assim como os preços praticados.

De levantamento sobre as expropriações efectuadas, ao nível do País, para os anos de 1955, 1965, 1973, 1972, 1987 e 1992, conclui-se que estas foram cerca de 135 por ano, sendo que apenas 18% de iniciativa municipal e que 52% do total se destinou à construção de vias³⁵⁹.

³⁵⁷ Gaspar, Maria do Rosário, 1993, p. A 100

³⁵⁸ Op. Cit., pp. A 88 – A 100

³⁵⁹ Brás, Celso, 1993, p. A 140 e A 141; Gaspar, Maria do Rosário, 1993, p. A 89 e A 89

As expropriações destinadas a urbanização foram raras, sendo que apenas em 1977 (pós 25 de Abril) tiveram algum significado; 89 declarações, abrangendo 410 ha, a maior parte situadas nos distritos de Setúbal e Braga.

Seria importante conhecer informação mais pormenorizada e mais recente sobre as aquisições de solo pelos municípios, mas tal revelou-se difícil por não se encontrar organizada, exigindo quase sempre consulta pormenorizada aos livros dos notários privativos municipais, pouco acessíveis e nalguns aspectos pouco explícitos em aspectos locativos.

Poder-se-ão referir dados sobre Viana do Castelo e sobre Coimbra.

O quadro seguinte fornece-nos informação sobre as aquisições de solo concretizadas pelo Município de Viana do Castelo em 1975, 1985 e 1995, sendo de realçar:

- A pequena dimensão da área global adquirida: 0,5 ha em 1975; 5,9 ha em 1985; 2 ha em 1995.
- Em 1975 os 0,5 ha adquiridos correspondem a 15 terrenos, todos eles pequenas parcelas, 9 dos quais cedências de loteamentos destinadas a infraestruturas.
- Em 1985, dos 30 processos, destaca-se, pela sua dimensão, a aquisição de uma parcela através de expropriação e destinada a zona verde. A expropriação foi, aliás, o processo mais utilizado durante esse ano ($\frac{1}{3}$ dos processos e 57% da área adquirida).
- Em 1995, dos 23 processos concretizados, 19 foram por compra e destinaram-se sobretudo à construção de infraestruturas.

O que há a destacar, portanto, é a pouca intervenção fundiária do município, adquirindo quase apenas pequenas parcelas, a maior parte delas destinadas a infraestruturas. Utilizou, para tal, diversos processos, mas, recentemente, sobretudo a compra.

Sobre as aquisições de terrenos pelo Município de Coimbra dispõe-se de informação organizada para os anos de 1995, 1996 e 1997³⁶⁰, da qual se poderá concluir:

- A Câmara adquiriu, nestes três anos, 51 ha de terreno, através de 147 processos. Por ano, 17 ha, 49 processos, uma área média por parcela de 0,35 ha.

³⁶⁰ Santinha, Gonçalo, 1998

Quadro 35: Viana do Castelo. Aquisição de terrenos pelo município, em 1975, 1985 e 1995

ANO	DESTINOS			FORMAS DE AQUISIÇÃO						
				Compra	Permuta	Expropriação	Associação com proprietários	Cedência de loteamento	Doação	Total
1975	Infraestruturas	Processos	N.º	1	1	0	0	9	1	12
			%	6,7	6,7	0	0	60	6,7	80
		Área	m²	330	474	0	0	1.535	159	2.498
			%	7,7	11,0	0	0	35,7	3,7	58,1
	Equipamentos e Zonas Verdes	Processos	N.º	1	1	0	0	0	0	2
			%	6,7	6,7	0	0	0	0	13,3
		Área	m²	378	1.200	0	0	0	0	1578
			%	8,8	27,9	0	0	0	0	36,7
	Espaços Residenciais/ Terciários	Processos	N.º	1	0	0	0	0	0	1
			%	6,7	0	0	0	0	0	6,7
		Área	m²	226	0	0	0	0	0	226
			%	5,3	0	0	0	0	0	5,3
	Total	Processos	N.º	3	2	0	0	9	1	15
			%	20	13,3	0	0	60	6,7	100
		Área	m²	934	1.674	0	0	1.535	159	4.302
			%	21,7	38,9	0	0	35,7	3,7	100
1985	Infraestruturas	Processos	N.º	1	0	3	0	10	0,5	14,5
			%	3,3	0	9,9	0	33,3	1,7	48,3
		Área	m²	282	0	443,2	0	12.035	796,5	13.557
			%	0,5	0	0,7	0	20,5	1,4	23,1
	Equipamentos e Zonas Verdes	Processos	N.º	0	0	2	0	0	0	2
			%	0	0	6,7	0	0	0	6,7
		Área	m²	0	0	26.406,2	0	0	0	26.406
			%	0	0	45,1	0	0	0	45,1
	Espaços Residenciais/ Terciários	Processos	N.º	2	3	5	0	0	3,5	13,5
			%	6,7	10	16,7	0	0	11,7	45
		Área	m²	6.271	1.484	6.526,2	0	0	4347,5	18.629
			%	10,7	2,53	11,1	0	0	7,4	31,8
	Total	Processos	N.º	3	3	10	0	10	4	30
			%	10	10	33,3	0	33,3	13,3	100
		Área	m²	6.553	1.484	33.375,6	0	12.035	5144	58.592
			%	11,2	2,53	56,9	0	20,5	8,8	100
1995	Infraestruturas	Processos	N.º	14	0	0	0	3	0	17
			%	61	0	0	0	13	0	74
		Área	m²	3.384	0	0	0	7.432	0	10.816
			%	17	0	0	0	38	0	55
	Equipamentos e Zonas Verdes	Processos	N.º	2	0	1	0	0	0	3
			%	9	0	4	0	0	0	13
		Área	m²	3.564	0	472	0	0	0	4.036
			%	19	0	2	0	0	0	21
	Espaços Residenciais/ Terciários	Processos	N.º	3	0	0	0	0	0	3
			%	13	0	0	0	0	0	13
		Área	m²	4.813	0	0	0	0	0	4.813
			%	24	0	0	0	0	0	24
	Total	Processos	N.º	19	0	1	0	3	0	23
			%	83	0	4	0	13	0	100
		Área	m²	11.761	0	472	0	7.432	0	19.665
			%	60	0	2	0	38	0	100

Fonte: Inquérito aos serviços municipais.

Quadro 36: Coimbra. Aquisição de terrenos pelo município, de 1995 a 1997

DESTINOS			FORMAS DE AQUISIÇÃO					
			Compra	Permuta	Expropriação	Cedência de construção	Cedência de loteamento	Total
Espaço público de pequena dimensão	Processos	N.º	1	0	0	39	12	52
		%	1	0	0	27	8	35
	Área	m²	126	0	0	13.473	127.630	141.229
		%	0	0	0	3	25	28
Vias principais	Processos	N.º	33	2	10	4	3	52
		%	22	1	7	3	4	36
	Área	m²	32.133	28.512	5.639	8.015	30.084	104.383
		%	6	6	1	2	6	21
Equipamentos	Processos	N.º	15	1	0	2	10	28
		%	10	1	0	1	7	19
	Área	m²	41.640	24.801	0	895	80.165	147.501
		%	8	5	0	0	16	28
Zonas verdes de grande dimensão	Processos	N.º	0	0	0	0	4	4
		%	0	0	0	0	3	3
	Área	m²	0	0	0	0	39.380	39.380
		%	0	0	0	0	8	8
Urbanizações	Processos	N.º	0	6	2	0	3	11
		%	0	4	1	0	2	7
	Área	m²	0	9.722	4.356	0	62.296	76.374
		%	0	2	1	0	12	15
Total	Processos	N.º	49	9	12	45	32	147
		%	33	6	8	31	22	100
	Área	m²	73.899	63.035	9.995	22.383	339.554	508.866
		%	15	12	2	4	67	100

- As aquisições destinaram-se sobretudo à construção de vias (36% dos processos e 21% da área), a equipamentos (19% dos processos e 28% da área) e a espaços públicos de pequena dimensão (35% dos processos e 28% da área).
- Para vias (principais) as aquisições aconteceram através de todos os processos possíveis, com destaque para a compra directa, sobretudo de pequenas parcelas. Tal facto exprime um outro, o de que as obras municipais, durante este período, incidiram sobretudo neste domínio.
- Também para equipamentos foi bastante utilizada a compra directa, mas a maior parte dos terrenos já resultou de cedência de loteamentos.
- A aquisição de *espaços públicos de pequena dimensão* decorreu, na totalidade, de processos de dação em cumprimento, associados a loteamentos, mas também ao licenciamento de construções, estas numerosas, mas envolvendo áreas diminutas.
- As restantes aquisições, destinadas a zonas verdes de grande dimensão e a urbanização/construção (10% dos processos, 23% da área) foram, também elas, concretizadas, quase na totalidade, através de loteamentos.

- Em consequência, verificou-se que a aquisição de terrenos através de loteamentos representa $\frac{2}{3}$ do total. Não considerando a correspondente a pequenos espaços públicos (residual das urbanizações privadas), mesmo assim ainda representa 58%.

De notar que estas cedências não acontecem apenas na sequência de loteamentos de iniciativa privada, mas decorrem também de acordos de iniciativa municipal, articulando objectivos de aquisição com dinamização de proprietários.

- Sobre as outras formas de aquisição poderá dizer-se que: a associada a licenciamento de construção corresponde apenas a pequenos recuos/alinhamentos, não tendo expressão em área; as realizadas por compra são numerosas, mas apenas representam 15% da área total adquirida; as permutas são poucas, mas com importância, já que se traduzem em 12% da área; e, aspecto a destacar, as expropriações são em pequeno número e apenas utilizadas para pequenas parcelas.

Poderá então concluir-se que o Município de Coimbra:

- não tem intervenção directa no mercado fundiário (no período em análise apenas vendeu um lote);
- mas tem uma intervenção indirecta, dinamizando loteamentos privados em locais previamente seleccionados ³⁶¹, ou quando necessita de adquirir terrenos para os seus próprios investimentos.

Estas conclusões, referentes a 1993/1994/1995, poder-se-ão comparar com as aquisições ocorridas em anos anteriores para os quais se dispõe de informação³⁶²:

- Em 1975: 16 ha adquiridos; 18 processos; 87% através de cedência de loteamentos; 70% destinadas à cedência para instalação de uma indústria; 2 lotes cedidos para habitação.
- Em 1985: 14 ha adquiridos; 37 processos; 69% através de cedência por loteamento; 52% destinados a equipamentos e serviços e 24% para urbanizar; diversos lotes cedidos para habitação.

Em conclusão: aquisições semelhantes em área, ao longo do tempo; permanência da cedência por loteamento como forma privilegiada de aquisição; intervenção directa fundiária apenas pontual e agora já inexistente.

Considerando as verbas envolvidas nestas aquisições, ao longo destes anos, a valores de 1998 (ver Quadro 37), verifica-se, facilmente, a subida que ocorreu entre 1985 e 1995 e os valores elevados a que conduziu a aplicação do Código de Expropriações de 1991. Fica patenteado, também, o fraco investimento municipal na aquisição de terrenos.

³⁶¹ Câmara Municipal de Coimbra, 1993, pp. 46-64

³⁶² Santinha, Gonçalo, 1998, pp. 14 - 17

Quadro 37: Coimbra. Despesas municipais com a aquisição de terrenos, a valores de 1998 ³⁶³.

Anos	Valores de aquisição por m ² de terreno		Verbas anuais despendidas pelo Município
	Por compra	Por Expropriação	
1975	750\$	---	105 mil contos
1985	550\$	525\$	77mil contos
1993/1994/1995	1.330\$	4.243\$	50 mil contos

Constando-se que em Coimbra (ao contrário de Viana do Castelo, onde o essencial das aquisições se fez através de compra directa) as cedências associadas a loteamentos desempenham o principal instrumento municipal de aquisição de solo, vale a pena apurar como as coisas acontecem.

O PDM prevê uma cedência para infraestrutura geral de 0,7 m² por m² de abc e aponta um conjunto de urbanizações prioritárias, a dinamizar pela Câmara Municipal. Acontece que, de acordo com o zonamento, muitos das propriedades abrangidas por essas urbanizações prioritárias englobam também extensas áreas destinadas à infraestrutura geral. Assim, a dinamização de tais processos – que até agora se têm resumido a *estudos de conjunto* e articulação de proprietários, pondo-os em contacto entre si e *empurrando-os* para urbanizar – acaba por se traduzir em cedências significativas.

Além disso, quando necessita de adquirir terreno (sobretudo para equipamentos ou vias principais) e quando as parcelas sobrantes apresentam possibilidade construtiva, a Câmara Municipal procura (e a maioria das vezes consegue) fazer protocolos com os proprietários, em que consta:

- a viabilidade de loteamento da propriedade, com uma determinada área bruta de construção (a fixada no PDM) e com uma solução desenhada, ainda aproximativa, esquiçada pelos serviços municipais;
- a autorização do proprietário para que a Câmara Municipal ocupe de imediato os terrenos de que necessita;
- a determinação de que o proprietário, aquando loteamento, cederá tal área ao município.

Trata-se, portanto, de antecipar uma viabilidade que poderia ser solicitada pelo proprietário, estabelecendo uma aproximação à solução urbanística e dando-lhe alguma perenidade. Em troca, o município dispõe dos terrenos de que necessita e que mais tarde lhe serão (e teriam que ser) cedidos, sem ter que os pagar.

Também a Câmara de Viseu utiliza, quando necessita de adquirir terrenos para equipamentos ou vias estruturantes, um mecanismo semelhante, embora mais elaborado, traduzido num acordo com os proprietários com os seguintes contornos:

³⁶³ Santinha, Gonçalo, 1998, p. 25

- A Câmara compromete-se a elaborar plano de pormenor para a área (de notar que, segundo o respectivo PDM, tais áreas só poderão, em princípio, ser urbanizadas após disporem de plano de pormenor).
- Os proprietários colocam de imediato à disposição do município os terrenos necessários às vias estruturantes e equipamentos.
- A Câmara compromete-se a construir as vias estruturantes num determinado prazo.
- A Câmara garante um índice mínimo de construção a cada propriedade, inferior à edificabilidade total que, previsivelmente, o plano de pormenor irá fixar.
- A diferença entre essa edificabilidade total e a garantida aos proprietários constituirá uma *reserva negocial* que:
 - será cedida para domínio privado municipal, se a Câmara cumprir os prazos a que se obriga;
 - será, progressivamente, transferida para os proprietários, à medida que o município se atrase nos prazos (se tal acontecer).

De toda a informação recolhida, embora limitada, poderá então reter-se:

- ? Uma administração urbanística que não inclui, a não ser pontualmente, iniciativas municipais de produção e oferta de solo urbanizado.
- ? Aquisições de solo pelos municípios quase apenas para as obras de infraestrutura pública que pretendem realizar, sendo que:
 - a expropriação é muito pouco utilizada, seja por razões político/culturais, seja pelo elevado custo da correspondente indemnização;
 - a compra, por livre negociação, é a principal forma de aquisição utilizada por muitos municípios;
 - mas outros utilizam, sobretudo, a cedência associada a loteamento, antecipando (e dinamizando) futuras iniciativas privadas.

3.3 O CASO DE ÉVORA

Évora constitui, reconhecidamente, em Portugal, um caso singular de administração urbanística, justificando-se por isso que seja analisado.

Tendo elaborado o seu Plano Director Municipal no final dos anos 70, ainda antes dessa figura legal se encontrar regulamentada, e tendo desenvolvido uma política de solos bastante eficaz, conseguiu, através dela, que o seu crescimento tenha ocorrido de forma ordenada, em conformidade com as orientações do Plano.

Poder-se-ão identificar, no seu processo mais recente de administração urbanística, quatro fases muito distintas: a dos anos 70; a dos anos 80; a dos anos 90; e a que agora se perspectiva.

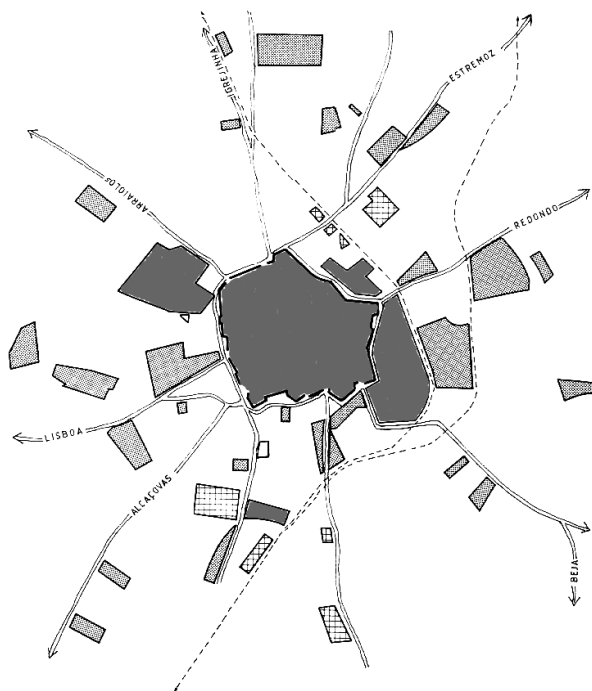


Figura 28: Évora em 1975 ³⁶⁴

Nos **anos 70** a situação caracterizava-se por ³⁶⁵:

- Uma cidade intra-muros que houvera mantido a sua estrutura medieval, com uma aparência conservada decorrente da prática anual de caiação, mas em processo de degradação física e social, muitos fogos sem condições de habitabilidade, uma população envelhecida.

³⁶⁴ Carvalho, Jorge, 1990, p. 33

³⁶⁵ Op. Cit., pp. 31-38

- Uma estrutura urbana desordenada, traduzida em muitos núcleos dispersos, de génese espontânea, a maior parte deles não dispondo de infraestruturas.
- Uma rápida alteração da estrutura fundiária, tendência para a proliferação de loteamentos ilegais.
- Ausência de dinamismo da iniciativa privada no sentido da produção de solo urbanizado. Nos poucos loteamentos legais ocorridos, a construção de infraestruturas era encargo do Município.
- Carência de infraestruturas, gerais e locais, nomeadamente de água e de rede de esgotos.
- Carência de alojamento.

Tendo ocorrido uma forte acção de planeamento municipal na segunda metade dos anos 70, a década seguinte caracterizou-se por um crescimento ordenado e pela resolução da maior parte dos problemas referidos. Em concreto³⁶⁶, nos **anos 80**:

- Foram resolvidas as carências de água e de esgotos.
- O município chamou a si o essencial da iniciativa de produção e oferta de solo urbanizado, centrada sobretudo em duas áreas de grande dimensão, a poente e a norte: a primeira destinou-se, na sua maior parte, a cooperativas de habitação e obedeceu a projectos eruditos, nos quais predomina a Malagueira, de Siza Vieira; a segunda correspondeu a uma alternativa directa ao processo *clandestino*, assumindo as correspondentes tipologias.

Entre 1976 e 1984 o Município adquiriu 136 ha de terreno, por compra amigável, associação ou expropriação e, entre 1978 e 1984, cedeu lotes para construção de 2.500 fogos (350 por ano). Esta dinâmica manteve-se até final dos anos 80.

- Com esta oferta, acompanhada por acções de combate directo a novos loteamentos *clandestinos*, foi possível pôr-lhes fim, ainda em 1980, altura em que, a nível nacional e sobretudo a sul, tal problema era assumido como questão maior da ocupação do território e se considerava impossível a sua resolução.
- Os bairros já existentes, quase todos ocorridos à margem do planeamento e da lei, foram sendo, um a um, recuperados e legalizados.
- Foram estabelecidas regras, claras e eficazes, para a dinamização e enquadramento de loteamentos privados, que entretanto foram surgindo.
- Toda esta oferta, legal e planeada, de lotes urbanos, contribuiu, decisivamente, para a resolução de grande parte dos problemas de alojamento.

³⁶⁶ Carvalho, Jorge, 1990, pp. 48-77

Administração Central, buscam localizações com vista sobre o *centro histórico*, sendo, por isso, elas próprias bastante visíveis e afectando negativamente a paisagem.

- As áreas de expansão previstas no *velho plano*, realizado no final dos anos 70, tendem a esgotar-se; é elaborado, na segunda metade da década, um plano novo.

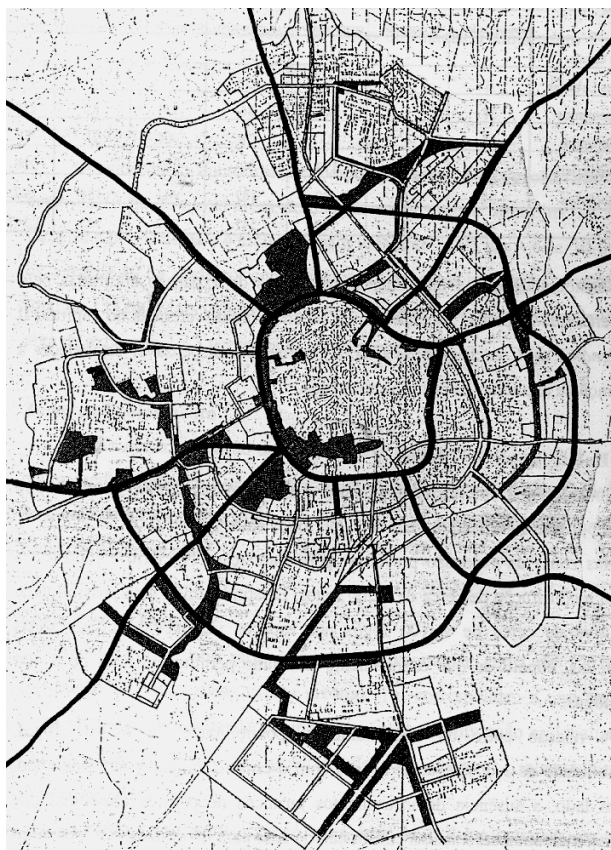


Figura 30: Évora, Planta de Zonamento do actual Plano de Urbanização ³⁶⁸

Este novo plano ³⁶⁹ abre **novas perspectivas**, que aqui vale a pena serem especialmente consideradas, pela sua novidade e actualidade em matéria da política de solos.

O plano assume, como um dos seus objectivos, a animação da acção urbanística municipal, através do relançamento da política de solos.

³⁶⁸ Câmara Municipal de Évora – PUE/Relatório, 2000, p. 55

³⁶⁹ Em rigor dever-se-á falar de dois planos: o novo *Plano de Urbanização*, para a Cidade, já concluído; o novo PDM, de que está concluída a proposta *para a Área Envolvente da Cidade*. O faseamento adoptado revela as prioridades municipais.

Refere ³⁷⁰ que o Município não deverá pretender voltar a ser, como no passado recente, quantitativamente dominante na produção de solo urbanizado, devendo antes ter um papel qualitativo e supletivo, visando os seguintes objectivos:

- “a orientação do crescimento, induzindo localizações e características das urbanizações, por forma a globalizar e estruturar a Cidade;
- o funcionamento regular do mercado, procurando contrariar estrangulamentos conjunturais e a crescente valorização fundiária;
- o tratamento equitativo das várias propriedades inseridas no perímetro urbano;
- o apoio à construção de habitação a custos controlados;
- a dinamização das actividades produtivas, facilitando a sua instalação”.

Para a prossecução dos objectivos apontados, preconiza (art. 116º do Regulamento):

- “a constituição e manutenção, na posse da Câmara, de uma bolsa de terrenos que lhe permita as referidas acções supletiva e de apoio à habitação a custos controlados, e o processo de permuta/ /perequação entre as diversas propriedades;
- a dinamização das iniciativas urbanísticas e de construção do sector privado e cooperativo, orientando-as para as áreas de intervenção prioritária, que deverão ir sendo definidas ao longo do tempo;
- a adopção de mecanismos tendentes à efectiva construção nos terrenos destinados a esse fim, que estejam infraestruturados e não construídos”.

Vale a pena conhecer em pormenor as suas propostas com vista à equidade entre os vários proprietários, à constituição inicial de uma bolsa de terrenos municipais e à dinamização e orientação das iniciativas urbanísticas dos privados. De notar que tais propostas coincidem, em grande parte, com as recentes inovações do DL 380/99, em matéria de equidade e de *unidades de execução* ³⁷¹.

Procurando obedecer ao princípio de igualdade ³⁷², começou por “atender à divisão cadastral na Planta de Zonamento, com vista a repartir de uma forma equilibrada as áreas com possibilidade construtiva (habitação, terciárias ou industriais) e as destinadas a integrar o domínio público (verde urbano, equipamentos). Mas o encontrar de soluções urbanísticas harmoniosas e funcionais nem sempre se mostrou compatível com esse objectivo”. Utilizou então, para o efeito, o Regulamento (artigos 112º a 114º, que foram

³⁷⁰ Câmara Municipal de Évora – PUE/Relatório, 2000, pp. 87-92

³⁷¹ Ver, atrás, *POLÍTICA DE SOLOS EM PORTUGAL*, pontos 3.1.2 e 3.1.5

³⁷² Câmara Municipal de Évora – PUE/Relatório, 2000, pp. 68-73

reproduzidos nos artigos 6º a 8º do *Regulamento Municipal para a Justa Repartição de Benefícios e Encargos associados à Construção* – ver anexo).

Em resumo, adoptou as seguintes **regras perequativas**:

- É fixado um aproveitamento médio, igual para toda a Cidade (no qual são incluídas zonas residenciais, terciárias, industriais, de equipamentos e verdes urbanos, mas não são incluídas zonas agrícolas, florestais ou ambientais). Tal aproveitamento médio corresponde ao *direito abstracto de construir* e é de 0,35 m² de área bruta de construção por m² de propriedade situada na Cidade.

Esse valor de 0,35 foi calculado com bastante rigor, resultando do quociente entre toda a área bruta de construção existente e admitida pelo Plano (não incluindo equipamentos) e a área abrangida pelo perímetro urbano.

- É fixada uma *edificabilidade* para cada parte da cidade, através de índices de utilização associados ao zonamento.
- Sendo a *edificabilidade* de uma propriedade superior ao seu *direito abstracto de construir*, o proprietário será obrigado, quando pretender urbanizar, a ceder para domínio privado municipal uma parcela com a *edificabilidade* em excesso (técnica da cedência em espécie).
- Acontecendo o contrário, o proprietário, quando urbanizar, será compensado pelo Município, através de desconto nas taxas e, se tal não for suficiente, por venda de parcela *non aedificandi*.
- É fixado, também, uma cedência média para infraestruturas gerais ³⁷³ (as cedências para infraestruturas locais não são consideradas), com o valor de 0,9 m² de área de cedência por m² de área bruta de construção autorizada. Este valor resulta, também, de um cálculo rigoroso, baseado nas propostas do Plano.

Ocorrendo cedências a mais ou a menos, verificar-se-á a correspondente compensação.

Como se pode verificar, tais regras são quase iguais às dos artigos 139º e 141º do D.L. 380/99, que nelas se terão inspirado.

Este processo perequativo, para ser financeiramente viável para o Município, implica que este tome a iniciativa, promovendo a urbanização de áreas com edificabilidade superior à média, para assim constituir uma **bolsa inicial de terrenos** que lhe permitirá um sucessivo processo de permutas e/ou equilíbrios financeiros. O Plano aponta o caminho neste sentido, considerando que o Município deverá procurar adquirir as faixas marginais às vias principais da maior zona de expansão urbana prevista.

³⁷³ Ver, à frente, conceitos de *infraestruturas gerais* e de *infraestruturas locais* no ponto B.1.1

De sublinhar, nesta proposta³⁷⁴:

- ? “a concepção da estrutura viária não apenas para escoamento do tráfego, mas também como elemento estruturante de todo o tecido urbano;
- ? a sugestão, daí decorrente, de que o Município concentre os seus esforços na urbanização de eixos (e não de zonas), o que permitirá:
 - equilibrar o investimento municipal em vias com o aproveitamento das correspondentes mais valias fundiárias, gerando equilíbrios temporais e financeiros entre as duas operações;
 - orientar a iniciativa privada para urbanizações no interior do perímetro delimitado por estes eixos, área coincidente com a expansão desejável para os próximos 10 anos”.

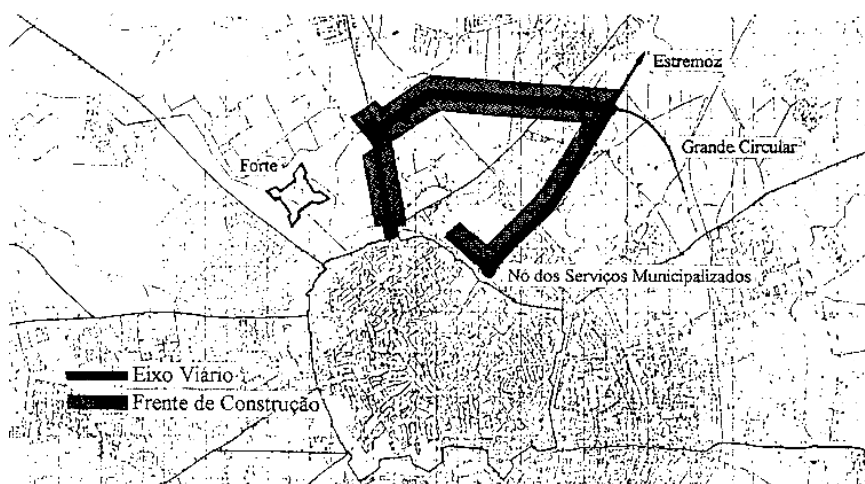


Figura 31: Évora, Constituição inicial de bolsa de terrenos (proposta pelo Plano de Urbanização) ³⁷⁵

Para além desta área, para a qual se prevê que a iniciativa seja municipal, apontam-se outras unidades operativas de planeamento e gestão, relativamente às quais a Câmara deverá procurar dinamizar e orientar os processos de transformação urbana, procedendo da seguinte forma (art. 118º do Regulamento do Plano):

- “Contactará os proprietários dos terrenos, convidando-os a promoverem os empreendimentos previstos para o local, de forma individual ou associada.
- Colaborará, se necessário, na elaboração de um programa de ocupação detalhado e dos correspondentes instrumentos urbanísticos.

³⁷⁴ Câmara Municipal de Évora – PUE/Relatório, 2000, p. 89

³⁷⁵ Ibidem

- Substituir-se-á aos proprietários, caso estes não demonstrem interesse ou dinamismo suficiente, recorrendo a um qualquer processo de aquisição e/ou de associação Câmara/proprietários.
- Uma vez na posse do terreno, se for o caso, procederá à sua ocupação de acordo com o programa elaborado, de forma directa ou indirecta, através da sua venda em hasta pública ou acordo directo com cooperativas".

Sobre o processo jurídico a utilizar para o efeito, o Relatório do Plano aponta para utilização das ADUP's complementada por regulamentação municipal, alertando para a hipótese de virem a ser criados, entretanto, novos mecanismos jurídicos de urbanismo operacional. Tais mecanismos já estão criados, correspondem às *unidades de execução* e consequentes *sistemas de execução* previstos no DL 380/99 (artigos 119º, 120º, 122º, 124º e 129º).

Havendo consenso técnico, em Portugal, sobre a necessidade de encetar uma nova fase da administração urbanística, com recurso a uma política fundiária mais activa, fazendo participar proprietários e promotores em intervenções programadas pelos municípios, esta legislação vem criar essa possibilidade e Évora surge, mais uma vez, muito bem colocada para poder ser protagonista nesse processo.

3.4 VISÃO SINTÉTICA

Descrito o quadro legal português relativo ao domínio da política fundiária, conhecidas (através do inquérito aos serviços) as práticas urbanísticas de 16 Câmaras Municipais e relatado, numa visão mais estratégica, o caso de Évora, procurar-se-á agora reunir tal informação numa leitura integrada sobre prática e instrumentos urbanísticos.

Tal leitura não poderá deixar de constituir ponto de partida para a pretendida formulação de um modelo de política fundiária aplicável a Portugal.

A prática urbanística portuguesa, quase o mesmo é dizer, a prática fundiária municipal, é, de um modo geral, bastante passiva, assente sobretudo no licenciamento de iniciativas privadas (de loteamento e de construção), agora referenciados aos PDM's, e nos investimentos municipais em infraestruturas e equipamentos, os quais pressupõem prévias operações fundiárias de aquisição de terreno.

Iniciativas directas, de produção e oferta pública de solo urbanizado, poucas existem.

Processos de urbanismo operativo e negocial, que denominámos *impositivos*, *societários* e *substitutivos*, também têm sido pouco praticados. É de referir, no entanto, que legislação recentemente publicada abre novas perspectivas neste domínio.

Quanto à fiscalidade sobre a propriedade fundiária e imobiliária, esta não tem sido encarada, até agora, em Portugal, como instrumento urbanístico. Mas é-o, de facto, pela negativa. Tem importantes consequências no comportamento dos proprietários e nas transacções, convidando ao imobilismo, penalizando a iniciativa (quando não acontece – e acontece quase sempre – fuga fiscal) e alimentando a especulação fundiária.

Toda a prática fundiária, em Portugal como nos outros países, se referencia ao confronto e confluência entre interesse público e propriedade do solo, no que respeita à possibilidade de edificar.

A fonte de legitimidade do *jus aedificandi* constitui uma questão prévia, fundamental, em qualquer política de solos. Mas o conjunto de diplomas existentes, em Portugal, sobre esta matéria, é desarticulado e contraditório, admitindo interpretações diversas.

Considerando que o *jus aedificandi* não se fundamenta expressamente no direito de propriedade (é essa perspectiva que interessa ao ordenamento do território e o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 131/86 assim o refere), será então de considerar que o recente DL 380/99 veio dar um importante contributo nesta matéria, ao estabelecer (art. 139º) que “o direito concreto de construir resultará dos actos de licenciamento” e que o “plano pode fixar um direito abstracto de construção”, correspondente a uma edificabilidade média. Afigura-se uma boa plataforma de entendimento: o direito de construir como faculdade de natureza jurídico-urbanística, ainda abstracto com a entrada em vigor do plano, tornando-se concreto com o licenciamento.

As operações de loteamento e de construção de edifícios estão sujeitas a um **licenciamento** que, no essencial, é de competência municipal.

De notar, no entanto, que qualquer indeferimento terá que basear-se em razões de facto e de lei, que basicamente poderão ser:

- a violação de qualquer disposição legal ou regulamentar, nomeadamente das estabelecidas por planos municipais de ordenamento do território;
- a inexistência, ou a insuficiência, de infraestrutura pública;
- razões de ordem estética, de integração na paisagem rural ou urbana.

Os dois últimos argumentos, se devidamente utilizados, conferiam aos municípios a possibilidade de indeferir os pedidos que entendessem dever fazê-lo. Não são explicáveis, pois, pela insuficiência legal, muitas das agressões formais e funcionais detectáveis no território, que foram devidamente licenciadas.

De referir, aliás, que a grande maioria dos loteamentos e construções são feitos com licença. Não foi assim nos anos 70, para os quais se estima que 40% das novas construções tenham ocorrido à margem da legalidade. Mas passou a sê-lo a partir dos anos 80.

Com base nas investigações, cujos resultados constam no ponto 3.2.2, poderá concluir-se, sobre a prática municipal do licenciamento urbanístico, que:

- ? Os PDM's, apesar de considerados insuficientes pelos serviços municipais, constituem para estes a grande referência, não só na apreciação de pedidos de loteamento, mas também nos de construção individual.
- ? Na apreciação de pedidos de loteamento, de uma forma geral:
 - Afigura-se não existir qualquer programação de urbanização e infraestruturas, o que, associado às grandes admissibilidades construtivas dos PDM's, se traduz num dispersar de iniciativas. É significativo que, nesta apreciação, a existência de infraestruturas seja tratada como questão menor.
 - Parecem ser cumpridos os índices urbanísticos dos PDM's, resultando em urbanizações de densidades globais baixas (relativas ao somatório das áreas dos lotes e das cedências).
 - Parecem não ser suficientemente consideradas as questões funcionais e formais, de articulação com a envolvente e internas ao próprio loteamento (os serviços municipais manifestam preocupações formais e patrimoniais, mais que funcionais, mas mesmo aquelas não são suficientemente utilizadas nos indeferimentos).
 - Para além das insuficiências qualitativas do desenho urbano admitido, detectaram-se também carências quantitativas ao nível das cedências e do espaço público e insuficiente tratamento deste.
- ? Os loteamentos licenciados apresentam diferenças entre si, havendo que distinguir:
 - os de *grande dimensão* (mais de 100 fogos ou de outras unidades de utilização): sendo muito poucos, encerram 50% da oferta de lotes decorrentes de loteamento; são estes que mais contribuem, embora ainda de forma insuficiente, com obras e cedências;
 - os de *pequena dimensão*, quase sempre ao longo de caminho existente, quase não suportam encargos; destinam-se sobretudo a vivendas unifamiliares; teriam importância se correspondessem ao colmatar de tecido urbano mas, a maioria das vezes, apenas aumentam a dispersão.
- ? Assiste-se a uma fuga ao loteamento, através de construção em parcelas não constituídas através dele, que se estimam poderem representar 20% a 50% dos fogos construídos nos municípios estudados.

Perante tal realidade, de fuga a encargos e a soluções de conjunto, muitos municípios parecem pactuar com ela. Alguns admitem, mesmo, concentração de toda a construção decorrente do índice aplicável à propriedade num único edifício, junto a caminho existente, com a consequente ruptura tipológica. Confundem-se, assim, índices brutos (para urbanizar) com índices líquidos (aplicáveis a um lote urbano).

De tal prática de licenciamento poderão observar-se, no território, os respectivos resultados. Em concreto poderá referir-se:

- uma ocupação que se afigura muitas vezes casuística, caótica, pouco estruturada;
- grandes promiscuidades morfológicas e tipológicas, apesar de os serviços municipais e até o texto dos próprios planos manifestarem preocupações a esse nível;
- insuficiências, quantitativas e qualitativas, no espaço público e nas infraestruturas em geral;
- prédios de cada vez maior dimensão (número de pisos e número de fogos), embora possa não ser essa a solução mais desejada pela procura.

De referir, ainda, que se tem construído (e, portanto, licenciado) um grande número de novos edifícios, muito superior às necessidades de alojamento e que, em consequência, se assiste a um número crescente de fogos vagos. Perante tal situação, não se assiste a nenhuma política que, com eficácia, contrarie tal tendência, nem ao nível nacional (rendas, fiscalidade, crédito à habitação), nem ao nível municipal (mecanismos substitutivos). São utilizados apenas alguns incentivos financeiros, cuja aplicação tem pouca expressão quantitativa.

Verifica-se que, actualmente, o licenciamento municipal se reporta, em grande parte, aos **PDM's**, quase todos concluídos na primeira metade dos anos 90.

Todos eles, por imposição legal (art. 10º do DI 69/90), contêm uma *planta de condicionantes* (agrupando, cartograficamente, a totalidade das restrições de utilidade pública e servidões administrativas preexistentes), uma *planta de ordenamento* (definindo espaços canais, para as infraestruturas, e dividindo o território em *zonas*) e um *regulamento* (explicitando e/ou condicionando o uso de cada zona).

Tal *regulamento* poderá ser mais ou menos desenvolvido, como a *planta de ordenamento* poderá ser mais ou menos detalhada, sendo que o conteúdo de cada PDM depende, em grande medida, dos critérios técnicos e políticos adoptados na sua elaboração.

No que respeita a política fundiária, e para além das admissibilidades construtivas que encerram (a que já se fez referência), os PDM's são quase omissos.

Omissos são, igualmente, na maior parte dos casos, quanto à política e à programação de construção de infraestruturas públicas, quanto aos encargos que, nesse sentido, deverão ser suportados pelos promotores e quanto ao que deverão ser os investimentos municipais e as respectivas fontes de financiamento.

O recente DL 380/99 repõe a obrigatoriedade, que já antes constava no revogado DL 208/82, destes últimos aspectos (identificação, programação e fontes de financiamento do investimento municipal) passarem a integrar o conteúdo dos PDM's. Mas duvida-se que tal inclusão tenha utilidade se não surgir associada a uma atitude estratégica e operativa, distinguindo, entre as enormes admissibilidades, as intervenções de facto importantes.

Do inquérito realizado a serviços municipais concluiu-se que, de uma forma geral, estes consideram:

- ser o rigor/transparência/uniformização de critérios, ou seja, existência de regras, a grande vantagem trazida pelos PDM's à administração urbanística;
- não serem os PDM's portadores de grandes inconvenientes, salvo os decorrentes de erros e insuficiências das bases cartográficas em que se basearam;
- serem os PDM's muito insuficientes, por falta de visão estratégica, ausência de políticas e ausência de meios operativos, nomeadamente fundiários e financeiros.

Os PDM's não são apenas causa, mas sobretudo reflexo, de uma administração passiva, que não inclui, a não ser pontualmente, iniciativas municipais de produção e oferta de solo urbanizado e que também desenvolve poucas operações de associação entre proprietários ou destes com o município.

A aquisição de solo pelos municípios destina-se quase apenas a viabilizar os seus próprios investimentos na infraestrutura pública.

Tais aquisições realizam-se, quase todas, através de livre negociação (contrato de compra e venda; permuta), de expropriação por utilidade pública e de cedências associadas ou decorrentes de loteamento.

Da investigação realizada, conclui-se que:

- a expropriação é pouco utilizada, seja por razões político/culturais, seja pelo elevado custo da correspondente indemnização;
- a compra, por livre negociação, é a principal forma de aquisição utilizada por muitos municípios;
- mas outros utilizam, sobretudo, a cedência associada a loteamento, antecipando (e dinamizando) futuras iniciativas privadas.

É justamente à volta da figura legal do loteamento que ocorrem as principais (embora escassas) iniciativas fundiárias municipais. Conseguem, nestes casos, não apenas adquirir uma boa parte do terreno de que absolutamente necessitam, mas também dinamizar os proprietários a lotearem, isoladamente, ou em associação com os vizinhos e o próprio município.

A expropriação, embora pouco utilizada, não deixa de constituir a grande referência, não só legal mas também instrumental, que influencia os resultados dos próprios processos negociais, sua facilidade e preços praticados.

Sendo que o conceito de *utilidade pública* que justifica a expropriação é, em Portugal, bastante amplo ("a Administração pode expropriar os terrenos e edifícios que sejam necessários à execução dos planos municipais de ordenamento do território" – art. 128º do DL 380/99), está, no entanto, sujeito a prazos muito curtos para execução de obra, o que impede a constituição de reservas fundiárias.

Para além disso, também o valor da consequente indemnização tem sido, a partir de 1991, muito elevado, nalguns casos mesmo superior ao do mercado. O recente Código de Expropriações (Lei 168899) aponta para valores um pouco mais baixos, que o futuro virá ou não a confirmar.

Os mecanismos de urbanismo operacional que denominámos **processos impositivos, societários e substitutivos** têm sido excepção na prática urbanística portuguesa. E, quando acontecem, são, então, sobretudo centrados na figura de loteamento, até porque os instrumentos legais até agora em vigor e previstos para o efeito se revelaram totalmente inoperativos.

Mas o recente DL 380/99 abre perspectivas novas e positivas.

O diploma reafirma a responsabilidade do município no âmbito do planeamento do território e da realização da infraestrutura pública, mas acrescenta que o deverá fazer estabelecendo *metas e prioridades*, promovendo uma *execução coordenada e programada*. Aos particulares é estabelecido o "dever de concretizarem, de adequarem as suas pretensões às metas e prioridade estabelecidas", e também o de participarem no financiamento dos "sistemas gerais de infraestruturas e equipamentos públicos municipais" (art. 118º).

Prevê, para o efeito, a constituição de *unidades de execução* e processos de *reparcelamento*, sendo que as primeiras se afiguram de especial utilidade.

As *unidades de execução* deverão ser delimitadas por forma a "assegurarem um desenvolvimento harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos". Tal delimitação é de competência municipal e traduzir-se-á num limite físico da área sujeita a intervenção, e também numa planta cadastral.

A concretização das operações urbanísticas correspondentes a cada *unidade* poder-se-á fazer por diferentes *sistemas de execução*, em função de quem irá assumir a tarefa de urbanizar (projecto, infraestruturas, operações fundiárias) (artigos 119º, 120º., 122º, 124º e 129º):

- *Sistemas de compensação*, da responsabilidade de todos os proprietários, que para o efeito se deverão entender e associar. Caber-lhes-á: proceder à perequação, entre si, de encargos e benefícios, face à valorização prévia de cada propriedade; prestar ao município as compensações regulamentarmente previstas.
- *Sistemas de cooperação*, de iniciativa municipal, mas aberto à máxima cooperação dos particulares interessados. Poderá traduzir-se, se todos os proprietários manifestarem interesse, num processo idêntico ao sistema de compensação. Mas poderá ocorrer uma maior intervenção municipal, substituindo, através da expropriação, os proprietários que não subscreverem o acordo, e/ou assumindo as tarefas de urbanizar, com ou sem participação de um promotor.
- *Sistema de imposição administrativa*, em que o município assume como sua a tarefa de urbanizar, actuando directamente ou concessionando a urbanização através de um concurso público. Neste caso, os proprietários poderão subscrever acordo proposto pelo município ou outro acertado, em prazo fixado; caso não o façam, deverão ser expropriados.

Paralelamente, o mesmo diploma (DL 380/99) estabelece a obrigatoriedade de todos os planos municipais de ordenamento, tal como as unidade de execução, adoptarem **mecanismos perequativos de benefícios e encargos** entre os vários proprietários.

O princípio constitucional da igualdade, sendo de aplicação obrigatória a toda a administração pública, a isso obrigava, mas, até agora, a demais legislação existente não o previa e até dificultava tal possibilidade.

Uma primeira perequação deverá ser estabelecida no âmbito de cada *unidade de execução*. Mas, para além desta e para os licenciamentos isolados, o município poderá regulamentar uma segunda perequação, referenciada à abrangência geográfica que entender mais conveniente (município, cidade, parte de cidade, ou área de intervenção).

No que respeita aos benefícios, e para o efeito, poderá optar por:

- uma técnica de *cedência em espécie* (art. 139º) traduzida, conforme os casos, em: compensação do proprietário (através de desconto nas taxas, ou de venda de uma parcela ao município) quando a edificabilidade do terreno foi inferior à média; em caso contrário, cedência para domínio privado municipal de uma parcela com a possibilidade construtiva excedente;

- uma técnica de *transferência de índice* (art. 140º), permitindo aos proprietários que, de acordo com o plano, possam construir acima da edificabilidade média, que adquiram esse excesso a outros proprietários cuja possibilidade construtiva seja inferior.

Para a perequação dos encargos é prevista:

- uma *cedência média* de terreno para domínio público municipal, diferenciando as destinadas ao que atrás denominamos infraestruturas locais e infraestruturas gerais; uma cedência efectiva superior ou inferior à média será objecto das correspondentes compensações, a fixar em regulamento municipal (art. 141º);
- uma comparticipação nos custos de urbanização (distinguindo-se, mais uma vez, infraestruturas gerais e locais), sendo que a repartição de custos entre proprietários se deverá fazer-se em função da intensidade ou tipo de aproveitamento urbanístico e/ou da superfície dos lotes ou parcelas (art. 142º).

Esta leitura do diploma traduz o nosso esforço de interpretação operativa de um texto que nem sempre é muito claro, mas que se afigura constituir uma oportunidade para encetar o caminho de um urbanismo estratégico e eficaz, sendo para o efeito necessário:

- A localização criteriosa das *unidades de execução*.

Com PDM's de perímetros muito vastos, há que distinguir as áreas em que importa intervir, para uma maior estruturação e qualificação da cidade existente, das outras em que, mesmo admitidas pelo plano, é dispiciente ou negativa qualquer intervenção. Tal escolha de localização deveria ser acompanhada de um programa, normalmente bem mais desenvolvido do que o decorrente do normativo dos planos, que reflectisse já uma estratégia de desenvolvimento, identificando funções desejáveis, públicas e privadas. Deveria, também, ser complementada com um traçado regulador, que estabelecesse as desejáveis articulações com preexistências e envolvente.

- Procurar a máxima participação dos proprietários.

Num contexto de escassez de meios públicos e financeiros, importa estimular investimentos particulares, desde logo dos proprietários abrangidos. Nesta perspectiva, o *sistema de cooperação* afigura-se, regra geral, um bom ponto de partida, até porque poderá evoluir, conforme atitude dos proprietários, para o *de compensação* ou para o *de imposição administrativa*.

- Procurar envolver outros promotores/investidores.

Sendo a cidade actual marcada por grandes investimentos, muitas vezes estruturantes da cidade, importaria que estes não se localizassem apenas em função da sua lógica específica (*marketing*, acessibilidade, ou simples maximização da renda fundiária), mas nos locais em que a cidade deles

necessita. A concessão de urbanização através de concurso público, desejavelmente já com a concordância dos proprietários, afigura-se uma forma possível de estimular tal participação.

Reafirma-se, pois, a ideia de que a nova legislação abre a hipótese de novos caminhos à administração urbanística portuguesa.

Mas há que ter a consciência de que ela, só por si, não altera todo um contexto sócio/cultural, os interesses e forças em presença, uma prática política, técnica e administrativa marcada por uma atitude fundiária passiva, sobretudo regulamentadora e licenciadora de iniciativas alheias.

Poderá acontecer que esta oportunidade não venha a ser suficientemente aproveitada pelos municípios. Será indispensável, para o evitar, toda uma acção informativa, exemplificativa e formativa, capaz de transformar, progressivamente, a actual prática urbanística em Portugal.

Uma última referência à **fiscalidade** existente sobre a propriedade, que já se afirmou ser bastante prejudicial aos objectivos de ordenamento do território.

Com importância, entre os diversos impostos previstos, apenas a contribuição autárquica e a sisa.

A contribuição autárquica constitui um imposto municipal, pago anualmente, que incide sobre o valor patrimonial determinado conforme Código de Avaliações. Distingue *prédios rurais* de *prédios urbanos*; prevê, para estes, taxas de 1,1% a 1,3%, conforme decisão municipal e, para aqueles, taxas de 0,8%.

Apesar das taxas elevadas, a colecta obtida é muito pequena (17 milhões de prédios, *rurais* e *urbanos*, pagaram 63,5 milhões de contos em 95, ou seja, menos de 4 contos por prédio). A razão reside, sobretudo, no facto de o valor dos prédios, constantes nas matrizes, se encontrar na generalidade dos casos totalmente desactualizado. Tal situação, de ineficácia fiscal, é também totalmente injusta. Os prédios urbanos construídos ou renovados recentemente pagam impostos elevados; os outros não pagam nada ou quase nada. Nas transmissão de prédios para habitação, as pessoas que não necessitam de recorrer a empréstimos declaram valores mais baixos do que o real; as de menores recursos são obrigadas a declarar a totalidade. Do ponto de vista do ordenamento urbanístico a situação é calamitosa: toda a iniciativa é penalizada; o imobilismo e a retenção, com os consequentes desaproveitamento económico e especulação fundiária, são estimulados.

A sisa, incidindo sobre as transacções onerosas, é sujeita também a taxas elevadas, que atingem os 10% a partir dos 30.900 contos. Apesar disso, face à enorme evasão fiscal, a colecta que propicia não é muito elevada, ainda assim da mesma ordem de grandeza da contribuição autárquica.

Tal imposto, quando pago, é claramente desincentivador das transacções e do investimento, pesando sobre as famílias e sobre as empresas num momento muito inoportuno, uma vez que se adiciona ao preço da compra. Nas várias propostas de reforma fiscal tem-se apontado para a sua abolição, sendo que a correspondente quebra da receita (pequena, mas ainda com algum significado para os municípios) seria compensada pelo aumento da proveniente da contribuição autárquica.

São estes instrumentos e estas práticas dominantes na actual administração urbanística portuguesa. Alterações a sugerir, não poderão deixar de as considerar.

Mas deverão, também, ser tidos em conta os exemplos mais dinâmicos, como os processos negociais que, à volta da figura do loteamento, ocorrem em diversas Câmaras, ou como o regulamento global (Plano de Urbanização + Regulamento de Encargos e Benefícios) recentemente adoptado pelo Município de Évora.

4. FORMULAÇÃO DE UM MODELO DE POLITICA FUNDIÁRIA (RELATIVO A CIDADES PORTUGUESAS)

Abordou-se, nesta Parte do Trabalho, a problemática da Política Fundiária. Para tal:

- Começou por equacionar-se o que se denominou *a questão fundiária*, na qual, centrados na formação e distribuição da renda fundiária, se procurou: explicitar o confronto existente entre direito de propriedade do solo e interesse público; caracterizar o funcionamento do mercado fundiário; confrontar a acção da Administração Pública no domínio do ordenamento urbanístico com o princípio de igualdade; identificar conteúdo e objectivos de uma Política Fundiária.
- Organizou-se informação relativa a diversos instrumentos de política fundiária, procurando avaliar o alcance de cada um deles, as suas previsíveis consequências, positivas e negativas.
- Procurou conhecer-se a política dos solos em Portugal: o quadro legal existente neste domínio; a prática urbanística de 16 municípios.

Retiveram-se notas e orientações sobre a questão fundiária e sobre os diversos possíveis instrumentos de política fundiária (pontos 1.5 e 2.6). Alcançou-se uma visão sintética sobre instrumentos e práticas urbanísticas em Portugal (ponto 3.4). Na parte I deste trabalho já se tinha formulado um Modelo para a Organização Territorial da Cidade. Está-se, assim, em condições de poder formular um Modelo de Política Fundiária aplicável a cidades portuguesas.

Consideraram-se objectivos de qualquer política fundiária:

- a disponibilidade de solo necessário, nos locais, momentos e a preços adequados aos usos pretendidos;
- o contribuir para um melhor funcionamento do mercado imobiliário;
- a distribuição justa e equitativa da renda fundiária, assegurando também que esta constitua suporte financeiro à construção e transformação da cidade.

Tais objectivos, genéricos, terão então que ser confrontados com a realidade das cidades portuguesas e adicionados ao modelo de organização territorial que, de forma também genérica, para elas formulámos.

Organizou-se, de forma esquemática, na página seguinte, o que se poderá considerar uma síntese sobre o crescimento de cidades portuguesas nos anos 80 e 90 e sobre o sistema de planeamento que lhe estava associado e que em grande parte o explica.

CIDADES PORTUGUESAS, CRESCIMENTO ANOS 80/90

? Expressão territorial

- Crescimento casuístico e pouco estruturado. Ausência, por vezes, de uma forma global.
- Dispersão crescente. Espaços agrícola-florestais intercalares crescentemente degradados.
- Muitas *partes* distintas.
- Promiscuidades morfo-tipológicas. Edifícios de dimensão cada vez maior.
- Carência de infraestrutura pública.

? Mercado fundiário e imobiliário

- Grande dinâmica construtiva: crescimento dos fogos três vezes superior ao das famílias.
- Preços muito altos (do solo e dos imóveis).
- Número crescente de fogos de uso sazonal e, sobretudo, de fogos vagos.

SISTEMA DE ORDENAMENTO, ANOS 90

? PDM's

- Planos/zonamento, com índices quantitativos. Insuficiente estrutura e forma urbana.
- Grandes admissibilidades construtivas.

? Expropriação por utilidade pública

- Indemnização muito elevada.

? Administração Municipal (passiva)

- Essencialmente de licenciamento de iniciativas alheias, estas reportadas aos PDM's.
- Poucas iniciativas de urbanização, próprias ou em parceria.
- Investimentos em vias e equipamentos, com aquisição de solo por compra ou cedência de loteamentos.

? Fiscalidade sobre solo e imóveis

- Taxas elevadas; matrizes desactualizadas; fuga ao fisco; colectas baixas.
- Penaliza a transacção e a iniciativa. Estimula a retenção e a valorização fundiária.

Tal crescimento reflecte a quase ausência de uma política de solos, uma vez que:

- Não acontece necessariamente nos locais adequados; não decorre de uma acção de planeamento; é essencialmente casuístico, dependendo das iniciativas dos proprietários, no quadro (estabelecido pelos PDM's) de enormes admissibilidades construtivas.
- Os preços praticados, sendo muito elevados, não se adequam aos objectivos de desenvolvimento e qualidade de vida, uma vez que oneram as empresas nas suas fases iniciais (de instalação) e dificultam o acesso à habitação e a construção da infraestrutura pública.
- Não ocorreu, até agora, qualquer procura de uma justa repartição da renda fundiária entre proprietários, uma vez que não foram adoptados quaisquer mecanismos compensatórios das desigualdades decorrentes do zonamento dos planos.
- A renda fundiária não tem constituído suporte financeiro à construção, gestão/conservação e reconstrução da infraestrutura pública, uma vez que a fiscalidade sobre a propriedade não é estabelecida em função dela e traduz-se em colectas muito baixas.

Prosseguir o ordenamento das cidades portuguesas, face às insuficiências que nelas encontrámos, terá então que visar:

- O atenuar de um crescimento caótico e casuístico.
Um processo de transformação ordenado, traduzido: na explicitação e desenho de uma forma global para a cidade e dos respectivos *elementos estruturantes*; na qualificação desses *elementos estruturantes*; na identificação e qualificação de cada uma das *partes* da cidade; no reconhecimento da existência de áreas agrícola-florestais da cidade, estabelecendo para elas especiais incentivos e condicionantes.
- A quebra da valorização crescente do solo, mas procurando evitar (ou atenuar) crises, estrangulamento do mercado.
- A adopção de mecanismos perequativos de distribuição da renda fundiária entre proprietários.
- A revisão e aumento da fiscalidade sobre os prédios urbanos.

A situação actual do mercado imobiliário português é bem exemplificativa da sua similitude ao mercado bolsista, mas assente na convicção de que investimentos nesta área sempre se irão valorizando com o tempo.

Constrói-se quase três vezes mais do que as reais necessidades de habitação (para residência habitual), os PDM's ostentam enormes admissibilidades construtivas. No entanto, os preços do solo e dos imóveis têm crescido e muito.

É muito provável que, a curto prazo, este processo de *alta* se confronte com o seu próprio absurdo, que ocorra uma perda de confiança, como aconteceu em diversos países, logo no início dos anos 90. Mas, mesmo nesse caso, é de esperar que os proprietários defendam os preços anteriormente praticados, que aumentem a retenção, evitando vender. Falar-se-á, então, em crise, que só não acontecerá se, entretanto (e não apenas conjunturalmente), a Administração adoptar os mecanismos necessários para a evitar.

Para agir sobre o mercado a Administração dispõe, no essencial, de dois mecanismos poderosos, sobretudo se utilizados de forma complementar:

- a fiscalidade, influenciando o comportamento genérico dos proprietários;
- a adopção de mecanismos que garantam a efectiva colocação no mercado de lotes urbanizados.

Retivemos, no ponto 2.6, orientações para o como proceder, neste sentido.

Começamos, então, a formular o nosso modelo fundiário para o ordenamento das cidades portuguesas, o qual, obviamente, terá que partir da realidade político/cultural, jurídico/administrativa e territorial com que nos defrontamos.

O sistema que preconizamos, evolução desejável do actual, assentaria nas acções formuladas, de forma sucinta, no quadro seguinte. Passaremos a explicitá-las, uma por uma.

A fiscalidade sobre a propriedade fundiária e imobiliária é constituída, no essencial, pela sisa (sobre as transacções onerosas) e pela contribuição autárquica (paga anualmente, incidindo sobre o valor patrimonial).

Referiu-se que:

- praticam taxas elevadas mas, perante a desactualização das matrizes e a fuga fiscal, resultam em colectas baixas;
- penalizam a transacção e a iniciativa; estimulam a retenção e a especulação fundiária.

Afigura-se indispensável uma alteração radical neste domínio.

A **sisa** atinge uma taxa de 10% a partir dos 30.900 contos. Mas, perante a evasão fiscal, a sua colecta anual anda pelos 70 milhões de contos.

Pesa sobre as empresa e sobre as famílias num momento muito inoportuno, somando-se ao preço de compra. Inibe as transacções e estimula falsas declarações sobre os valores de venda. A sua legitimidade é duvidosa, pois nalguns casos soma-se ao IVA, constituindo uma dupla taxação.

Afigura-se existir consenso sobre a necessidade de ser abolida.

SISTEMA DE ORDENAMENTO DAS CIDADES PORTUGUESAS, EVOLUÇÃO DESEJÁVEL:

? Reforma da fiscalidade relativa a *prédios urbanos*

- Abolição da sisa.
- Reforma da contribuição autárquica, fazendo-a incidir apenas sobre o solo (valor de edificabilidade existente ou do seu direito abstracto de construção) e permitindo a sua variação em função de uma política de ordenamento municipal.

? Criação de um estatuto para as *Áreas Agrícola-Florestais da Cidade*

- Reconhecendo a sua existência. Estabelecendo, para elas: servidões; isenções fiscais; usos desejáveis e consequentes apoios técnico e financeiro.

? Elaboração de planos de *cidade global* e de *parte de cidade* (ver Parte I, pontos 4.1 e 4.2)

- Assumindo a dimensão global da cidade existente. Estabelecendo, para ela, uma forma global e a identificação e desenho dos seus elementos estruturantes.
- Identificando as diversas *partes de cidade* e estabelecendo uma forma para cada uma delas.
- Fixando mecanismos perequativos, traduzidos num aproveitamento médio para toda a cidade (exceptuando as suas *áreas agrícola-florestais*).
- Estabelecendo intervenções estratégicas e prioritárias (localização e programa).

? Evolução da Administração Urbanística Municipal

- Iniciativas impositivas, societárias e substitutivas, para as áreas correspondentes às intervenções estratégicas e prioritárias.
- Licenciamento: mais articulado com uma programação de infraestruturas; condicionado, sempre que necessário, a associações entre proprietários; centrado nas relações com a envolvente e no espaço público.

A **contribuição autárquica** sobre prédios urbanos é de 1,1% a 1,3% (conforme decisão municipal), incidindo sobre o respectivo valor patrimonial constante nas matrizes. Mas a colecta global é idêntica à da sisa, da ordem dos 70 milhões de contos.

A generalidade dos prédios antigos reportam-se a valores baixíssimos, pagando valores insignificantes; tal situação estimula a retenção e o imobilismo. Os prédios construídos, reconstruídos ou recuperados, que necessitem de avaliações oficiais, pagam então verbas elevadas; penaliza-se, pois, a iniciativa.

De há muito que se fala na necessidade de ser revista. Tal revisão deveria ser substancial.

A recomendação que vem da abordagem teórica é a de que, numa perspectiva de política de solos, há toda a conveniência em que o imposto sobre a propriedade seja de valor significativo, incida sobre o valor potencial mais lucrativo (e não sobre o valor real ou sobre o rendimento) e seja pago periodicamente.

A sua cobrança, para ser eficaz e eficiente, deverá assentar num processo fácil, tanto na revisão inicial como na actualização periódica.

As soluções possíveis, indo ao encontro de tais objectivos, poderão ser diversas. Ensaaiemos uma, a título de sugestão:

- manter a contribuição autárquica, como imposto municipal de prestação anual;
- aumentar significativamente o valor global da colecta, correlacionando-o com os custos reais da infraestrutura pública municipal.
- fazer incidir a colecta apenas sobre o solo, nomeadamente sobre o valor da sua possibilidade construtiva, e não sobre os imóveis nele porventura existentes.

Sobre o valor global, anual, da colecta a cobrar, se farão contas, à frente, quando se procurar formular num modelo, justo e eficaz, para o financiamento da cidade ou, mais exactamente, da sua infraestrutura pública.

Ainda de forma abstracta, poder-se-ia então sugerir que todos os prédios urbanos ficassem sujeitos a uma contribuição autárquica anual, calculada de acordo com a seguinte fórmula:

$$C.A = (f_I \cdot f_L \cdot f_M \cdot c \cdot abc) \cdot (t \cdot f_p)$$

O conteúdo do primeiro parênteses corresponderia ao valor patrimonial atribuído à possibilidade construtiva da propriedade, sendo que:

- **abc** corresponderia aos m² de construção relativos à propriedade, nomeadamente: ao seu direito abstracto de construção (calculado através da multiplicação da área da propriedade pela respectiva

edificabilidade média – ter em atenção o D.L 380/99); à área bruta de construção nela efectivamente existente, caso esta fosse superior à primeira.

- **c** seria uma constante, estabelecida a nível nacional, que corresponderia a uma avaliação média do valor da possibilidade construtiva.
- **f_M** seria um factor locativo, também estabelecido a nível nacional, que ponderaria o valor de **c**, de município para município.
- **f_L** seria também um factor locativo, centrado no valor 1, distinguindo áreas municipais; seria estabelecido pelo município respectivo.
- **f_I** seria um factor indicativo da existência de infraestruturas urbanísticas, assumindo o valor 1 no caso de existirem e o valor 0,5 no caso de não existirem (poder-se-ia, talvez, associar aos conceitos de espaço urbano e espaço urbanizável).

O conteúdo do segundo parênteses corresponderia à taxa a aplicar, sendo que:

- **t** seria fixa e estabelecida a nível nacional;
- **f_P** seria um factor a estabelecer pelo município, por áreas ou situações-tipo identificadas, e com base numa política de ordenamento devidamente justificada; poderia variar, por exemplo, entre 0 e 2, isentando de taxa ou tornado-a dupla.

A fórmula sugerida, aparentemente complexa por integrar muitos factores, seria de facto de muito simples aplicação:

- **t**, **f_M** e **c** seriam estabelecidos na própria lei; os dois primeiros poderiam sofrer revisões distantes (de cinco em cinco anos ou de dez em dez anos); e o terceiro seria de revisão anual, correspondendo à actualização periódica.
- **f_L** e a verificação de **f_I** seriam estabelecidos pelo município, através da divisão do território concelhio em grandes áreas, cuja revisão poderia também só acontecer de cinco em cinco anos.
- **abc** seria a área bruta de construção já constante nas matrizes ou o resultado da aplicação da edificabilidade média (também estabelecida por grandes áreas) à superfície da propriedade; só seria revista na sequência da revisão de planos municipais.
- **f_P** ganharia maior ou menor complexidade, em função do desenvolvimento da própria política de ordenamento municipal.

Seria de esperar que uma contribuição de valor significativo, paga anualmente, convidasse os proprietários a urbanizar/construir ou a vender.

Em alternativa, poderia permitir-se que requeressem que a respectiva propriedade passasse de urbano/urbanizável a agrícola/florestal, pretensão que só seria aprovada se não se mostrasse inconveniente, numa perspectiva de ordenamento (tratando-se, na prática, de uma alteração a um PMOT, teria que ser estudado e estabelecido o correspondente processamento, com vista à decisão).

Poder-se-ia, assim, talvez, ir diminuindo as actuais e excessivas admissibilidades construtivas.

A determinação municipal do **f** poderia constituir um instrumento poderoso:

- de combate aos terrenos infraestruturados e expectantes e aos fogos devolutos e degradados;
- de incentivo ou desincentivo à urbanização das várias áreas da cidade, em articulação com a programação das infraestruturas e com a definição de áreas de intervenção estratégicas e prioritárias.

Para cada cidade preconiza-se a elaboração de um *plano de cidade* e de alguns *planos de partes de cidade*, indo ao encontro das orientações do nosso Modelo de Organização Territorial.

Em estreita articulação com esses planos, seria necessário estabelecer e desenvolver uma política fundiária em três domínios específicos:

- a criação de um estatuto para as *Áreas Agrícola-Florestais da Cidade*;
- a fixação de mecanismos perequativos, entre proprietários, dos encargos e benefícios associados à construção;
- o desenvolvimento de processos impositivos, societários e substitutivos para as áreas correspondentes a intervenções consideradas estratégicas e prioritárias.

No que respeita às **Áreas Agrícola-Florestais da Cidade** pouco há a acrescentar ao que já se referiu.

Elas existem, de facto, no território que constitui a cidade. Mas existem quase sempre expectantes, espreitando a possibilidade de se tornarem urbanizáveis.

Os PDM's vieram estabelecer áreas de REN e de RAN, por vezes intercalares ao espaço urbano. Tais áreas de servidão, complementadas por outras onde as antigas estruturas agrícolas ainda estão presentes (podendo ser consideradas património) e por outras ainda que viessem dar estrutura e coerência ao conjunto, deveriam então assumir uma denominação (*áreas agrícola-florestais da cidade*) e um estatuto específico, que se traduziria:

- numa servidão específica e com durabilidade no tempo;
- em isenção relativa à contribuição autárquica; em isenção ou redução nos impostos sobre empreendimentos que nelas viessem a ocorrer;

- na formulação de programas concretos de ocupação (na lei estabelecidos ainda de forma genérica, mais detalhados em cada plano); o seu conteúdo visaria fins ambientais, patrimoniais, pedagógicos, de lazer e de turismo rural;
- na criação de instrumentos específicos, de apoio técnico e financeiro ao desenvolvimento de tais programas, maiores que os diversos apoios desse tipo já previstos para a generalidade do País.

Este estatuto das *áreas agrícola-florestais da cidade* e, sobretudo, os seus programas de ocupação corresponderiam à recusa de *vazios*, à ideia de que não basta proibir a construção, de que é necessário que todos os espaços da cidade tenham uma função, e de que é necessário, também, planear a paisagem.

Relativamente aos **mecanismos perequativos** a criar, basta cumprir e utilizar o enquadramento legal fornecido pelo recente D.L 380/99.

Na abordagem teórica sobre o assunto conclui-se que, numa perspectiva de defesa do interesse público, tal como para a persecução do princípio de igualdade:

- *cedências em espécie*, referenciadas a uma determinada abrangência geográfica, complementadas por *associações de proprietários*, para cada intervenção específica, constituem as técnicas perequativas mais recomendáveis;
- se mostra preferível que o *aproveitamento médio* para a construção (referência incontornável de qualquer processo perequativo) se reporte à máxima abrangência geográfica possível.

A aplicação da técnica das *cedências em espécie* está prevista no art. 139º do D.L 380/99. Os processos perequativos entre proprietários, que poderão ser complementares às *cedências em espécie*, estão previstos para todas as *unidades de execução* (art. 119º, 120º, 122º, 124º e 125º).

Afigura-se que a máxima abrangência geográfica social e politicamente possível, é a de um mesmo *aproveitamento médio* referenciado a cada aglomerado urbano, não incluindo nele as *áreas agrícola-florestais*. Será de esperar, nesse caso, que os cálculos, a elaborar para cada um, conduzam a valores próximos dos 0,4 m² de abc por m² de terreno.

Tal opção permite uma máxima igualdade entre os proprietários das áreas abrangidas pelas funções não agrícola-florestais (residenciais, terciárias, industriais, de equipamentos e verdes urbanos). Permitirá, também, a constituição de uma bolsa de terrenos municipais (potenciadora de uma animação orientadora de todo o crescimento urbano) e a aquisição pelo município de terrenos destinados a toda a infraestrutura pública (incluindo equipamentos e verdes urbanos). Será de consultar, como caso exemplificativo de tais potencialidades, os critérios e propostas formulados pelo muito recente Plano de Urbanização de Évora (ver ponto 3.3).

Esta opção – um mesmo direito abstracto de construção para todo o aglomerado – facilitaria, ainda, o cálculo do valor do solo para efeito da contribuição autárquica.

Resta-nos abordar a adopção de **processos impositivos, societários e substitutivos**, que constituem, talvez, a maior alteração que se preconiza para a administração urbanística portuguesa, uma vez que a transformariam de *passiva* em *activa*.

De recordar que, perante um crescimento intenso e casuístico, os PDM's deixaram-se ir a reboque e consagraram enormes admissibilidades construtivas que, por isso mesmo, não orientam o crescimento. Mas estes planos são recentes, pelo que, numa perspectiva social, política e jurídica, não é recomendável que sofram alterações radicais. Assim sendo, deverão ser complementados com *planos de cidade*, sendo que estes deverão identificar áreas de intervenção estratégica e prioritária, nas quais deverá incidir o essencial da acção municipal (suas realizações directas, mas também de animação e orientação de agentes).

Poderiam, com este objectivo, ser concebidos e utilizados instrumentos muito diversos, que atrás se descreveram. Mas não vale a pena inventar, uma vez que o muito recente D.L. 380/99 perspectiva um caminho que, se for trilhado, poderá ser eficaz.

De recordar que este diploma prevê a delimitação de *unidades de execução*, por forma a “assegurarem um desenvolvimento harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos”. Tal delimitação é de competência municipal e traduzir-se-á num limite físico da área sujeita a intervenção, e também numa planta cadastral.

A concretização das operações urbanísticas correspondentes a cada *unidade* poder-se-á fazer por diferentes *sistemas de execução*, em função de quem irá assumir a tarefa de urbanizar (projecto, infraestruturas, operações fundiárias) - artigos 119º, 120º., 122º, 124º e 129º – obrigando em qualquer caso a processos societários, que poderão ocorrer:

- apenas entre os proprietários (*sistema de compensação*, termo que reflecte a obrigação destes prestarem ao município as compensações regulamentarmente fixadas);
- assumindo o município a responsabilidade de urbanizar (directamente, ou ortogando tal tarefa a um promotor, através de concurso público) e estabelecendo parceria com todos os proprietários interessados, sendo expropriados os restantes (*sistema de imposição administrativa*);
- em processo intermédio, de iniciativa municipal, mas aberto à máxima cooperação dos particulares interessados.

De notar que estas unidades de execução se poderão e deverão articular com uma hierarquia de prioridades/desejabilidades relativas às diversas áreas de ocupação urbana admitidas pelo plano. Em concreto:

- Intervenções de prioridade/desejabilidade absoluta: adopção do *sistema de imposição administrativa*.
- Intervenções desejáveis: adopção do *sistema de cooperação*.
- Intervenções admissíveis: não adopção de qualquer unidade de execução, manutenção do actual sistema de licenciamento caso a caso.
- Intervenções só admissíveis com condições: adopção do *sistema de cooperação*, não se disponibilizando o município para substituir qualquer proprietário. Neste caso, o licenciamento passará a estar condicionado à associação entre a totalidade dos proprietários, que é provável não acontecer, e assim se evitará abrir novas frentes, não desejáveis, de construção. Mas, se os proprietários se entenderam, encontrarão solução de conjunto e suportarão as respectivas infraestruturas, o que também poderá não ser negativo.

Todo, ou quase todo, o esforço municipal se deveria, portanto, centrar nas duas primeiras.

A sua delimitação constituiria, então, um acto fundamental de planeamento, o qual deveria encerrar uma atitude estratégica, decorrente de um modelo de desenvolvimento e ordenamento. Para tal, não deveria corresponder apenas a um limite e ao correspondente normativo do PDM. Deveria, além disso, dispor de um programa com algum detalhe, identificando funções desejáveis (públicas e privadas) e um traçado regulador, que estabelecesse as desejáveis relações com envolvente e preexistências.

Uma vez delimitadas, deveriam ser obrigatoriamente concretizadas, ficando o município disponível para um papel dinamizador, supletivo e de substituição de agentes (em caso de recusa ou de imobilismo). Mas a aposta deveria ser a de conseguir a máxima participação, se possível de todos os proprietários, mas também de industriais/investidores que, através de concurso público, poderão assumir os encargos com as obras de urbanização, partilhando os benefícios delas resultantes.

Perante estas iniciativas, que garantiriam uma efectiva colocação no mercado de lotes destinados à construção, o município poderia e deveria adoptar uma atitude mais exigente relativamente a todo o restante

licenciamento :

- condicionando-o a soluções de conjunto, funcionais e formais, a cargo dos próprios; com este objectivo poderão, se necessário, ser delimitadas *unidades de execução* sujeitas ao *sistema de compensação*;

- centrando a apreciação dos pedidos no seu impacto e relação com a envolvente e com o espaço público, recusando todos aqueles que não contribuíssem para uma melhoria da ocupação existente.

Eis, então, o **modelo de intervenção fundiária** que se propõe:

- ? Como referência e para uma orientação geral, um *plano de cidade*, incluindo uma atitude estratégica, distinguindo o essencial do secundário, identificando intervenções prioritárias. Nalguns casos, ainda, *planos de partes de cidade*.
- ? Na prática urbanística: *unidades de execução*; um licenciamento mais exigente; uma contribuição autárquica de valor significativo, tendo os municípios capacidade para a aumentar ou reduzir.
Tal prática urbanística já não assentaria quase apenas em investimentos em infraestrutura pública e licenciamento de iniciativas alheias; seria mais activa, assumindo pressão e acção directa sobre as áreas e os edifícios que, com maior prioridade, exigissem intervenção.

Relativamente a edifícios degradados e devolutos, ou a pequenas parcelas expectantes, para além de uma contribuição autárquica cujo valor, de forma genérica, convidaria o proprietário a utilizar ou a vender, o município deveria também, para alguns, ter uma acção mais directa. Deveria intimá-los à construção ou recuperação e, em caso de incumprimento, deveria substituí-los (conforme a lei de há muito prevê e continua a prever) ou, em alternativa, sujeitá-los a uma contribuição de valor duplo.

No que respeita a áreas urbanizáveis ou que, já construídas ou semi-construídas, exijam uma intervenção integrada, o município deverá assumir uma atitude selectiva, distinguindo-as pelo seu grau de prioridade de intervenção, numa perspectiva de desenvolvimento e ordenamento, por razões estratégicas ou sociais. Poderá, para o efeito, proceder conforme se sugere no quadro seguinte:

- nas áreas de intervenção *prioritária*, o município accionaria o processo expropriativo dos proprietários que não quisessem participar; os restantes passariam a ter isenção de contribuição autárquica até a finalização do processo (infraestruturação, construção de lotes urbanos);
- nas de intervenção *desejável*, o município poderia pressionar os proprietários à participação através de contribuição autárquica (isenção ou duplicação, conforme quisessem ou não participar) ou proceder a uma intervenção mais directa, tal como a seguida para as de primeira prioridade;
- nas de intervenção *admissível* que, talvez, numa fase inicial, poderiam ser a maioria, o município deveria estar atento às dinâmicas existentes e, em função delas, poderia ir mantendo o licenciamento caso a

caso ou transferi-las para uma situação de mais rápida e efectiva execução (sistema de cooperação) ou para uma situação mais condicionada (sistema de compensação);

- nas de *admissibilidade condicionada* ao entendimento entre todos os proprietários, reduzindo-lhes as hipótese de concretização, parece razoável que a contribuição autárquica também fosse reduzida.

Quadro 38: Acção municipal, por áreas de intervenção integrada, conforme o seu grau de prioridade.

GRAU DE PRIORIDADE	ACÇÃO MUNICIPAL	
	Sistema a Adoptar	Contribuição Autárquica
1º Prioritário	<i>Unidades de Execução por Imposição Administrativa</i>	Isenção, para proprietários que subscrevessem acordo ⁽¹⁾
		Normal
2º Desejável	<i>Unidades de Execução por Cooperação</i>	Isenção, para proprietários que subscrevessem acordo ⁽¹⁾
		Normal
		Dupla, para proprietários que não subscrevessem acordo ⁽²⁾
3º Admissível	Licenciamento caso a caso	Normal
4º De Admissibilidade Condicionada	<i>Unidades de Execução por Compensação</i>	Reduzida

⁽¹⁾ – Até à constituição de lotes urbanos;

⁽²⁾ – Enquanto não o assinassem e a Câmara Municipal não accionasse o possível processo expropriativo.

PARTE III.
FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA PÚBLICA

1. A INFRAESTRUTURA PÚBLICA E OS SEUS CUSTOS

- 1.1 IDENTIFICAÇÃO
- 1.2 PROCURA DE VALORES

2. QUEM A PODERÁ FINANCIAR?

- 2.1 CONTRIBUINTES
- 2.2 PROPRIETÁRIOS
- 2.3 PROMOTORES
- 2.4 UTILIZADORES
- 2.5 NOTAS E ORIENTAÇÕES A RETER

3. COMO É FINANCIADA, EM PORTUGAL?

- 3.1 DESPESAS E RECEITAS MUNICIPAIS
- 3.2 ENCARGOS DO PROMOTOR
- 3.3 ENCARGOS DOS PROPRIETÁRIOS
- 3.4 VISÃO SINTÉTICA

4. FORMULAÇÃO DE UM MODELO PARA O FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA PÚBLICA (RELATIVO A PORTUGAL)

1. A INFRAESTRUTURA PÚBLICA E OS SEUS CUSTOS

1.1 IDENTIFICAÇÃO

Pretendendo conhecer-se o custo da infraestrutura pública, importa, antes de mais, identificá-la.

Não se aborda aqui a cidade numa perspectiva económica, com custos, serviços e benefícios, monetários e sociais, e com externalidades positivas e negativas. Também não se pretende conhecer a globalidade dos custos envolvidos; deixam-se de fora a generalidade dos edifícios, destinados a alojamentos e a actividades económicas, e todos os custos privados associados às deslocações. Pretendem apenas conhecer-se os custos monetários da infraestrutura pública ou, o mesmo é dizer, das infraestruturas, equipamentos e espaços públicos.

Os vocábulos *infraestrutura* e *equipamento* originam confusão, sendo por vezes utilizados como correspondendo a coisas diferentes, outras vezes como sinónimo. A literatura anglo-saxónica utiliza normalmente os termos *infraestrutura técnica*, para designar infraestruturas, e *infraestruturas sociais*, para designar equipamentos.

Sob a designação genérica **infraestrutura pública**, incluímos então:

- todo o espaço público, de circulação e de estar, pedonal e automóvel; inclui vias, praças, estacionamento, espaços livres e verdes;
- as redes de água, esgotos domésticos e pluviais, energia eléctrica e iluminação pública, gás e telefone, recolha de lixo;
- os equipamentos de educação, desporto, saúde, cultura, segurança social, protecção civil e lazer.

Cada uma destas infraestruturas presta um serviço, que poderá ser de maior ou menor abrangência territorial.

Pense-se na rede viária. Inclui estradas nacionais, que servem o país ou a região; estradas municipais ou inter-municipais, por exemplo entre povoações vizinhas; vias rápidas urbanas, que servem aglomerados; arruamentos locais, de acesso à habitação ou aos serviços. Constituem uma rede hierarquizada quanto às suas características de escoamento de tráfego, mas também quanto à maior ou menor área que servem.

Esta hierarquia, esta maior ou menor abrangência territorial, embora nem sempre clara e evidente, pode encontrar-se na generalidade das infraestruturas, pelo que podemos dividi-las em:

- de proximidade, as que servem directamente um conjunto de edifícios; muitas vezes denominadas *primárias*;
- de *parte* de cidade, bairro ou pequena povoação, servindo já uma área maior; designadas de *secundárias*;
- de conjunto de cidade, ou de município; designadas *terciárias*;
- de abrangência supra-municipal; nestas, poder-se-ia considerar uma subdivisão, por exemplo entre regionais e nacionais.

Cruzando estas duas classificações, relativas ao tipo e abrangência territorial das infraestruturas, poder-se-á então fixar uma terceira, de síntese, indo ao encontro da terminologia e conceitos crescentemente utilizados em Portugal:

- *Infraestruturas locais*, também se lhes podendo chamar de proximidade, primárias, próprias, ou mínimas: incluem arruamentos, estacionamento e pequenos espaços livres e verdes e as correspondentes redes/canalizações de infraestruturas, que se articulam directamente com um conjunto edificado ou a edificar.
- *Infraestruturas gerais* (municipais): todas as de competência municipal (*secundárias* e *terciárias*), não consideradas como locais. Nelas se incluem, pois, sem se ser exaustivo: a adução, tratamento e depósito de água, os emissários principais e o tratamento de esgotos domésticos; as vias sem construção adjacente; as zonas verdes de maior dimensão; a generalidade dos equipamentos sociais.
- *Infraestruturas supramunicipais* (nacionais e regionais): incluem, também sem se ser exaustivo, estradas nacionais, caminhos de ferro, zonas amplas de protecção da natureza, universidades, tribunais, todos os equipamentos de responsabilidade não municipal.

Identificada e classificada a infraestrutura pública, há que procurar distinguir os diferentes investimentos que estas exigem, associados ao seu próprio ciclo de vida. Poder-se-ão dividir em:

- custos de construção inicial;
- custos de gestão e conservação;
- custos de adaptação e melhoria;
- custos de amortização compensatória, com vista à futura reconstrução.

Pouco vale a pena acrescentar.

Qualquer infraestrutura, após ser construída, terá que ser gerida e conservada e, tendo um tempo de vida útil, um dia terá que ser renovada, reconstruída. Algumas obras de conservação, nomeadamente as de maior dimensão, aproximam-se de obras de renovação, sendo impossível distingui-las.

Entretanto, paralelamente a este ciclo, a cidade vai-se transformando, vão surgindo novas necessidades, vontade de inovar; vão ocorrendo, pois, obras de alteração, por vezes associadas ao próprio crescimento (aumento de população servida, mantendo a qualidade), outras vezes de adaptação (melhoria dos serviços, mantendo a mesma população), outras vezes ainda de articulação entre as duas, que poderemos denominar custos de desenvolvimento ³⁷⁶.

Num processo de renovação urbana, poder-se-á estar perante necessidades semelhantes à da construção inicial, e até com custos acrescidos, nomeadamente de aquisição de edifícios a demolir, de realojamento e/ou de despoluição. Mas poderá, se a renovação for menos profunda, estar-se numa situação intermédia entre a construção inicial e a adaptação.

Uma última nota, respeitante aos factores constitutivos dos custos das infraestruturas. Poder-se-ão identificar aquisição de terreno ou outros imóveis, elaboração de projecto, execução da obra, custos financeiros e custos de administração.

Na construção inicial todos eles estarão presentes; nas fases seguintes, a aquisição de terreno, a maior parte das vezes, já não é necessária.

Porque os custos de projecto, financiamento e administração (na parte respectiva), se poderão considerar incluídos na aquisição de terrenos e na execução da obra, poder-se-ão, de forma resumida, considerar apenas os factores terreno, obra e gestão (da infraestrutura já construída).

Chega-se, assim, a **conceitos e linguagem de referência**, que passaremos a utilizar:

- as infraestruturas públicas são agrupadas em *locais*, *gerais* (municipais) e *supra-municipais*, conforme a respectiva abrangência territorial;
- os custos dessas infraestruturas dividem-se em de *construção inicial*, de *gestão e conservação*, de *adaptação* e de *reconstrução*;
- nos factores constitutivos desses custos há que considerar *terreno*, *obras* e *gestão* (das infraestruturas já construídas).

³⁷⁶ Derycke, Pierre-Henri, 1987, p. 235

Seria bastante importante conhecer todos estes custos de forma detalhada. Para tal, seria necessário dispor de informação relativa a diversas cidades e a diversas soluções urbanísticas, para se fazerem comparações entre elas, ao longo do tempo e para diferentes níveis de serviço. Assim, chegar-se-ia a custos unitários de referência, que poderiam ser por habitante ou por utilizador, por fogo ou unidade de utilização, por m² de área bruta de construção.

Mas não é fácil alcançar tal conhecimento. A maior parte da infraestrutura pública não é encarada nem gerida numa perspectiva empresarial, não dispõe de uma contabilidade analítica. Os estudos que existem neste sentido baseiam-se sobretudo em estimativas prospectivas, muito mais do que em contas de gerência, até porque estas, organizadas segundo regras de contabilidade pública, poucas vezes apresentam o detalhe suficiente.

De notar que os custos unitários poderão ser encarados de duas formas bastante distintas, enquanto:

- **custos médios:** entendidos como quociente entre o custo da globalidade (ou de cada uma) das infraestruturas (existentes, previstas, ou somatório de ambas) e o conjunto daqueles que por elas são ou irão ser servidos (expresso em habitantes, fogos, ou m² de construção);
- **custos marginais:** entendidos como custo em infraestrutura(s) provocado pela chegada de mais um habitante ou pela construção de mais um edifício.

Não ocorrendo, actualmente, a construção de cidades novas, a problemática que se coloca nas decisões da Administração Municipal é essencialmente a dos custos marginais, nomeadamente no que respeita às infraestruturas gerais e, também, quanto ao impacto de novas construções nas infraestruturas locais já existentes. Se aplicada às diversas partes da cidade, fornece orientações preciosas, numa perspectiva de minimização dos custos, quanto à desejabilidade ou não de densificação de cada uma e quanto à localização das áreas de expansão. Estudos neste sentido, de Teorias dos Limiares, tiveram bastante desenvolvimento nos anos 70, numa altura em que procura de racionalidade e métodos quantitativos tiveram forte presença no planeamento³⁷⁷.

Mas a técnica dos custos marginais não se afigura adequada para afectar custos, para determinar quem os deverá suportar.

A instalação de mais uma unidade (construção ou urbanização), confrontada com as infraestruturas existentes, poderá: provocar custos adicionais mínimos; provocar, já, custos de congestionamento (externalidades negativas); ou, até, obrigar à construção de novas infraestruturas (investimentos indivisíveis).

O conhecimento do custo marginal de infraestrutura provocado por essa nova unidade é, então, essencial para a decisão sobre se ela deverá (ou não) concretizar-se.

³⁷⁷ Santos, Lusitano dos, 1997

Mas afectar esse custo marginal a essa unidade afigura-se bastante injusto, uma vez que o seu valor não depende tanto do novo habitante, da nova construção, ou da nova urbanização, mas sobretudo da situação conjuntural da infraestrutura pública, da sua capacidade se apresentar esgotada ou folgada, o que constitui capital e responsabilidade colectivos.

Afigura-se mais justo que a afectação se referencie a um custo médio, sobretudo nas situações em que urbanizações, renovações ou construções ocorram conforme o que tiver sido programado e previsto pela Administração.

Aliás, o comportamento esperado do próprio mercado, face à existência de indivisíveis, é que faça a perequação de preços.

O custo médio que se propõe seja afectado a cada iniciativa é, afinal, uma técnica perequativa. Mas será de admitir excepções: abaixo do custo médio, em situações de crescimento francamente desejável (e com custos marginais mínimos); acima, em situações que exijam novos ou maiores investimentos relativamente ao programado.

1.2 PROCURA DE VALORES

Procurem-se, então, na medida do possível, custos concretos para as infraestruturas públicas de responsabilidade municipal. Não se abordará, aqui, a *infraestrutura supramunicipal*

Considerando as infraestruturas municipais, gerais e locais, ir-se-ão abordar os custos da sua construção inicial para depois pensar, com os poucos dados de que se dispõe, nos custos de gestão/conservação, adaptação e reconstrução.

Os custos de **construção inicial das infraestruturas locais** são os mais fáceis de calcular, bastando analisar os ocorridos em urbanizações concretas, ou os estimados em projectos urbanos.

Tais custos dependem das características topográficas e geotécnicas do terreno, da solução de desenho urbano adoptada, do nível de serviço prestado, da qualidade técnica dos materiais e da execução das obras.

Coloca-se a questão de saber até que ponto as diferentes soluções morfo-tipológicas (e consequentes densidades) influenciam os custos das infraestruturas.

Mas aqui procuram-se, sobretudo, custos médios entre as várias soluções.

Para responder a tal procura esboçaram-se quatro soluções-tipo - Figuras 32 a 35 - que se poderão identificar como:

- traçado clássico, com prédios de 3 pisos, ruas bem dimensionadas para peões e automóveis, um índice de utilização de 0,88 e uma densidade de 56 fogos por ha;
- traçado modernista, com prédios de 8 pisos bem afastados entre si, um índice de utilização de 1,10 e uma densidade de 64 fogos por ha;
- urbanização de vivendas, com um índice de utilização de 0,49 e uma densidade de 20 fogos por ha;
- urbanização de muito baixa densidade, que poderá ocorrer de forma linear ou em malha, com um índice de utilização de 0,19 e uma densidade de 5 fogos por ha.

Imaginaram-se, nas quatro soluções e por facilidade, terrenos relativamente planos e soluções geometrizadas. Os acabamentos seriam de qualidade média. Para o estacionamento público estabeleceram-se mínimos de 0,5 lugar por fogo e de 1 lugar por 30 m² de função não habitacional; na *urbanização de vivendas* considerou-se que ruas de 7 m, com pouco movimento, são suficientes para que este ocorra livremente, ao longo dela. Nas três primeiras soluções foi dado bastante importância ao espaço pedonal. Na última solução – de muito baixa densidade – foram previstas soluções de infraestruturas menos onerosas.

Tais soluções correspondem a possíveis protótipos (com boa qualidade) das formas urbanas clássica, modernista e jardim (referidas na Parte I, pontos 3.3.2, 3.3.3 e 3.3.4) e de um núcleo urbanizado em contexto de povoamento disperso (tal como foi assumido para a *cidade campestre* – ver ponto 4.2.3).

Calculados os custos de cada uma das soluções-tipo, chegou-se aos valores constantes no quadro seguinte ³⁷⁸:

Quadro 39: Custo inicial da infraestrutura local, em contos, para diversas soluções tipo

Soluções-tipo	Custo inicial da infraestrutura local		
	Por ha urbanizado	Por m ² de abc	Por fogo ou equivalente
<i>Clássica</i>	36.335	4,1	527
<i>Modernista</i>	48.919	4,4	631
De vivendas	25.303	5,2	1.156
De vivendas <i>campestres</i>	5.584	2,3	792

Os números a que se chegou potenciam-nos reflexões importantes com vista à organização territorial da cidade, numa perspectiva de custos/benefícios.

³⁷⁸ Os custos unitários, utilizados nas páginas anteriores, foram fornecidos pelos serviços técnicos da Câmara Municipal de Coimbra.

Antes de mais, vale a pena notar o custo não muito elevado que poderá ter a infraestrutura local de uma urbanização de vivendas de grande dimensão, em contexto de *cidade campestre* (ver Figura 35) se, conforme atrás se defendeu (ponto 4.2.3), a opção for a de reduzir as infraestruturas ao indispensável: considerando que nestes locais o tráfego pedonal e automóvel se poderá misturar numa rua de 6 m, que o esgoto pluvial poderá ser resolvido por valetas, que as infraestruturas eléctricas e telefónicas serão aéreas, que não existirá rede de gás. A não ser assim, pensando por exemplo em infraestruturas idênticas às da *urbanização de vivendas* (ver Figura 34), chegar-se-ia a valores muito mais elevados, de 5,1 contos por m² de abc e de 1.740 contos por fogo. Mas tal não se mostra necessário, as infraestruturas consideradas são suficientes em contexto de *cidade campestre*, a não ser que a via constitua um dos seus eixos estruturantes, caso em que será indispensável autonomizar a função pedonal.

O valor a que se chegou não prova que não seja elevado o custo de uma cidade dispersa, de baixa densidade. Há que não esquecer que ocupa muito solo e que exige a extensão das infraestruturas gerais, com os consequentes custos energéticos e ambientais. Mas prova, pelo menos, que os custos das respectivas infraestruturas locais poderão ser razoáveis, ajudando a equilibrar o balanço vantagens/desvantagens que a análise desta forma de cidade nos merece.

Olhe-se agora para o custo das outras três soluções-tipo consideradas que, com as suas diversas formas, se aproximam mais de um conceito tradicional de cidade (ver Figuras 32 a 34).

A mais barata é a solução clássica. Esta conclusão vale a pena ser sublinhada, uma vez que sobre ela tínhamos concluído que, para o encontro e convívio do cidadão, assim como numa perspectiva de segurança, se revela a forma de cidade mais adequada. De notar que a nossa solução-tipo prevê prédios de três pisos e ruas largas, com um perfil transversal de 26 m, garantindo espaço para carros e peões e, mesmo assim, o custo da infraestrutura local é o menos elevado, o que nos reforça a defesa desta forma de cidade.

A solução das moradias isoladas é, assim se conclui, bastante cara, da ordem dos 1.200 contos por fogo, para além de também ocupar muito solo.

Seria talvez de recomendar, em alternativa, a solução de vivendas geminadas que, com lotes de 9,5 m de frente (em vez dos 15 m considerados para as isoladas) e admissibilidade construtiva da ordem dos 200 m² por lote, se traduziria numa densidade de 30 fogos por ha e num índice de utilização de 0,6. Neste caso, os custos seriam de 4,2 contos por m² de abc e de 852 contos por fogo, já da mesma ordem de grandeza dos correspondentes às formas de cidade clássica e modernista.

ÁREA DA URBANIZAÇÃO

? Total	25.232 m ²
? Área dos lotes	12.800 m ²
? Área do espaço público	12.432 m ²

VOLUME DE CONSTRUÇÃO

? Implantação dos edifícios	7.392 m ²
? N.º de pisos ³⁷⁹	3 pisos

ÁREA BRUTA DE CONSTRUÇÃO E USOS

? abc total ³⁷⁹	22.176 m ²
? abc para habitação	18.876 m ²
n.º de fogos	141 fogos
? abc para outros usos ³⁸⁰	3.300 m ²

ÍNDICES URBANÍSTICOS

? Índice de utilização	0,88
? N.º de fogos / ha	56 fogos

ESTACIONAMENTO

? Público	230 lugares
? Privado	1 ou mais lugares/fogo, em cave

CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS

? Espaço automóvel	5.880m ² ? 3,0c/m ² = 17.640c
? Espaço pedonal	6.552m ² ? 4,0c/m ² = 26.208c
? Lancis	940 m ? 3,0c/m = 2.820c
? Rede de água	868 m ? 5,0c/m = 4.340c
? Esgotos domésticos	868 m ? 9,0c/m = 7.812c
? Esgotos pluviais	484 m ? 13,0c/m = 6.292c
? Elect. (baixa tensão)	868 m ? 7,0c/m = 6.079c
? Iluminação pública	868 m ? 6,0c/m = 5.208c
? Posto transformação	174 f ³⁸¹ ? 11,0c/f = 1.914c
? Rede de gás	868 m ? 6,0c/m = 5.208c
? Telefone	868 m ? 5,0c/m = 4.340c
? Árvores	91 ? 20,0c = 1.820c
? Mobiliário Urbano	2.000c
CUSTO TOTAL	91.681c
CUSTO / M² DE ABC	4,1c
CUSTO / FOGO OU EQUIVALENTE ³⁸¹	527c

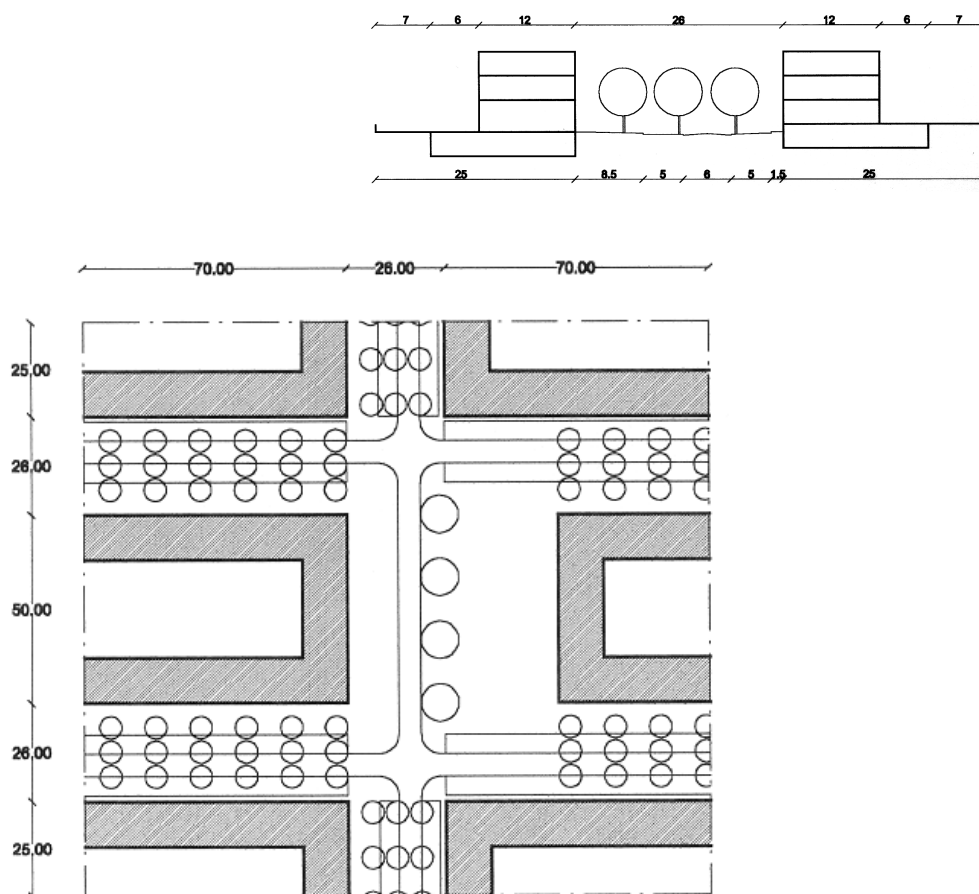


Figura 32: Urbanização em quarteirões clássicos, solução-tipo (esboço do autor)

³⁷⁹ Não considerando cave para estacionamento.

³⁸⁰ No rés-do-chão contíguo aos passeios largos.

³⁸¹ Considerou-se 100 m² para outro uso como equivalente a 1 fogo (f).

AREA DA URBANIZAÇÃO

? Total	22.848 m ²
? Área dos lotes ³⁸²	5.100 m ²
? Área do espaço público	17.748 m ²

VOLUME DE CONSTRUÇÃO

? Implantação dos edifícios	3.168 m ²
? N.º de pisos ³⁸³	8 pisos

ÁREA BRUTA DE CONSTRUÇÃO E USOS

? abc total ³⁸³	25.344 m ²
? abc para habitação	22.176 m ²
n.º de fogos	145 fogos
? abc para outros usos	3.168 m ²

ÍNDICES URBANÍSTICOS

? Índice de utilização	1,1
? N.º de fogos / ha	64 fogos

ESTACIONAMENTO

? Público	200 lugares
? Privado	1 ou mais lugares/fogo, em cave

CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS

? Espaço automóvel	6.960 m ² ? 3,0 _c /m ² = 20.880 _c
? Espaço pedonal	7.620 m ² ? 4,0 _c /m ² = 30.480 _c
? Espaço verde relvado	5.100 m ² ? 2,5 _c /m ² = 12.750 _c
? Lancis	1.230 m ? 3,0 _c /m = 3.690 _c
? Rede de água	504 m ? 5,0 _c /m = 2.520 _c
? Esgotos domésticos	504m ? 9,0 _c /m = 4.536 _c
? Esgotos pluviais	984m ? 13,0 _c /m = 12.792 _c
? Elect. (baixa tensão)	504 m ? 7,0 _c /m = 3.528 _c
? Iluminação pública	984m ? 6,0 _c /m = 5.904 _c
? Posto transformação	177 f ³⁸⁴ ? 11,0 _c /f = 1.947 _c
? Rede de gás	504 m ? 6,0 _c /m = 3.024 _c
? Telefone	504 m ? 5,0 _c /m = 2.520 _c
? Árvores	60 ? 20,0 _c = 1.200 _c
? Mobiliário Urbano	6.000 _c
CUSTO TOTAL	111.771_c

CUSTO / M² DE ABC	4,4_c
CUSTO / FOGO OU EQUIVALENTE ³⁸⁴	631_c

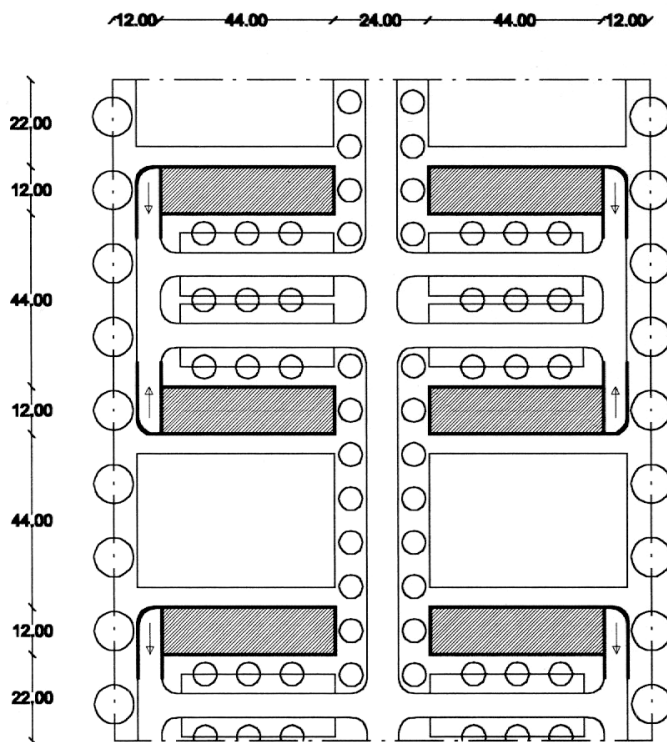


Figura 33: Urbanização de blocos *modernistas*, solução-tipo (esboço do autor)

³⁸² Inclui 1.932m² de estacionamento em cave, sob espaço de utilização pública.

³⁸³ Não considerando os pisos em cave, para estacionamento.

³⁸⁴ Considerou-se 100 m² para outro uso como equivalente a 1 fogo (f).

ÁREA DA URBANIZAÇÃO

? Total	25.232 m ²
? Área dos lotes	12.800 m ²
? Área do espaço público	12.432 m ²

VOLUME DE CONSTRUÇÃO

? Implantação dos edifícios	7.392 m ²
? N.º de pisos ¹⁴⁸	3 pisos

ÁREA BRUTA DE CONSTRUÇÃO E USOS

? abc total ¹⁴⁷	22.176 m ²
? abc para habitação	18.876 m ²
n.º de fogos	141 fogos
? abc para outros usos ¹⁴⁹	3.300 m ²

ÍNDICES URBANÍSTICOS

? Índice de utilização	0,88
? N.º de fogos / ha	56 fogos

ESTACIONAMENTO

? Público	230 lugares
? Privado	1 ou mais lugares/fogo, em cave

CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS

? Espaço automóvel	5.880 m ² ? 3,0c/m ² = 17.640c
? Espaço pedonal	6.552 m ² ? 4,0c/m ² = 26.208c
? Lancis	940 m ? 3,0c/m = 2.820c
? Rede de água	868 m ? 5,0c/m = 4.340c
? Esgotos domésticos	868 m ? 9,0c/m = 7.812c
? Esgotos pluviais	484 m ? 13,0c/m = 6.292c
? Elect. (baixa tensão)	868 m ? 7,0c/m = 6.079c
? Iluminação pública	868 m ? 6,0c/m = 5.208c
? Posto transformação	174 f ¹⁵⁰ ? 11,0c/f = 1.914c
? Rede de gás	868 m ? 6,0c/m = 5.208c
? Telefone	868 m ? 5,0c/m = 4.340c
? Árvores	91 ? 20,0c = 1.820c
? Mobiliário Urbano	2.000c
CUSTO TOTAL	91.681c
CUSTO / M² DE ABC	4,1c
CUSTO / FOGO OU EQUIVALENTE ¹⁵⁰	527c

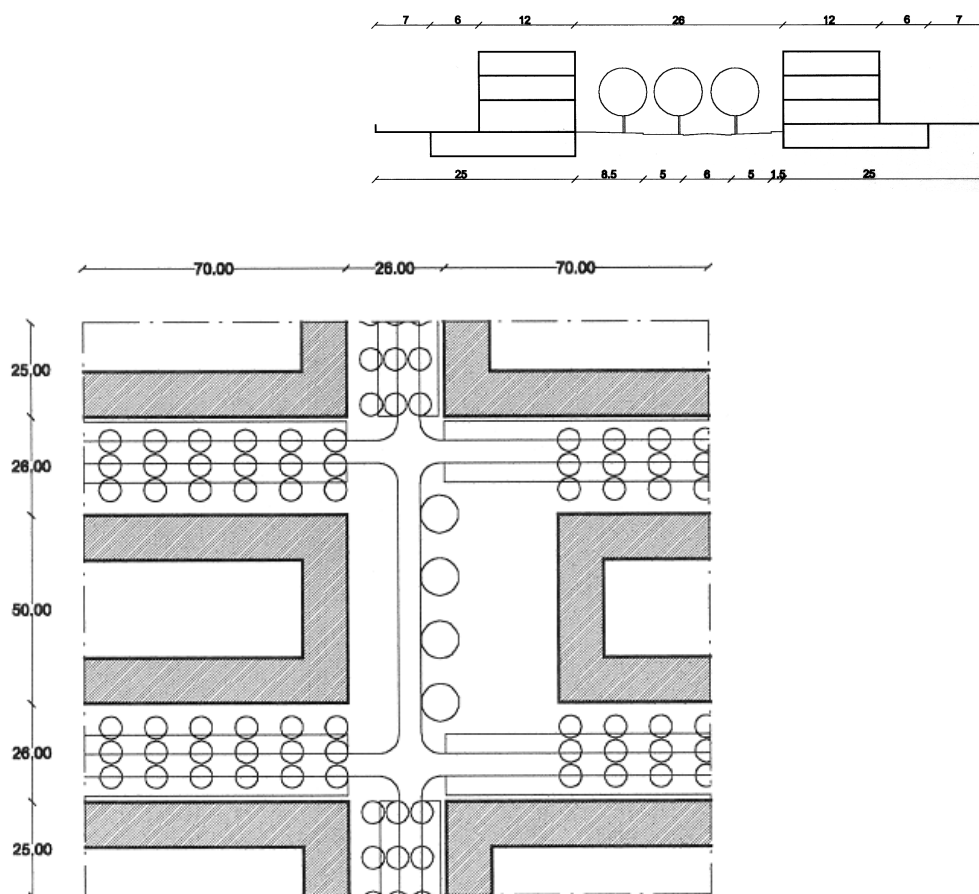


Figura 5: Urbanização em quarteirões clássicos, solução-tipo (esboço do autor)

¹⁴⁸ Não considerando cave para estacionamento.

¹⁴⁹ No rés-do-chão contíguo aos passeios largos.

¹⁵⁰ Considerou-se 100 m² para outro uso como equivalente a 1 fogo (f).

AREA DA URBANIZAÇÃO

? Total	22.848 m ²
? Área dos lotes ¹⁵¹	5.100 m ²
? Área do espaço público	17.748 m ²

VOLUME DE CONSTRUÇÃO

? Implantação dos edifícios	3.168 m ²
? N.º de pisos ¹⁵²	8 pisos

ÁREA BRUTA DE CONSTRUÇÃO E USOS

? abc total ¹⁵²	25.344 m ²
? abc para habitação	22.176 m ²
n.º de fogos	145 fogos
? abc para outros usos	3.168 m ²

ÍNDICES URBANÍSTICOS

? Índice de utilização	1,1
? N.º de fogos / ha	64 fogos

ESTACIONAMENTO

? Público	200 lugares
? Privado	1 ou mais lugares/fogo, em cave

CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS

? Espaço automóvel	6.960 m ² ? 3,0 _c /m ² = 20.880 _c
? Espaço pedonal	7.620 m ² ? 4,0 _c /m ² = 30.480 _c
? Espaço verde relvado	5.100 m ² ? 2,5 _c /m ² = 12.750 _c
? Lancis	1.230 m ? 3,0 _c /m = 3.690 _c
? Rede de água	504 m ? 5,0 _c /m = 2.520 _c
? Esgotos domésticos	504m ? 9,0 _c /m = 4.536 _c
? Esgotos pluviais	984m ? 13,0 _c /m = 12.792 _c
? Elect. (baixa tensão)	504 m ? 7,0 _c /m = 3.528 _c
? Iluminação pública	984m ? 6,0 _c /m = 5.904 _c
? Posto transformação	177 f ¹⁵³ ? 11,0 _c /f = 1.947 _c
? Rede de gás	504 m ? 6,0 _c /m = 3.024 _c
? Telefone	504 m ? 5,0 _c /m = 2.520 _c
? Árvores	60 ? 20,0 _c = 1.200 _c
? Mobiliário Urbano	6.000 _c
CUSTO TOTAL	111.771_c

CUSTO / M² DE ABC	4,4_c
CUSTO / FOGO OU EQUIVALENTE ¹⁵³	631_c

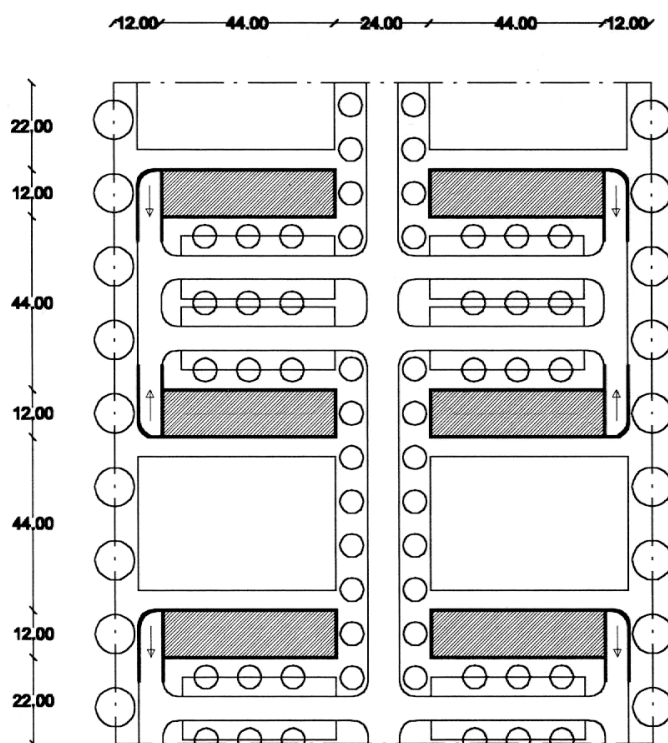


Figura 6: Urbanização de blocos *modernistas*, solução-tipo (esboço do autor)

¹⁵¹ Inclui 1.932m² de estacionamento em cave, sob espaço de utilização pública.

¹⁵² Não considerando os pisos em cave, para estacionamento.

¹⁵³ Considerou-se 100 m² para outro uso como equivalente a 1 fogo (f).

ÁREA DA URBANIZAÇÃO

? Total	19.200 m ²
? Área dos lotes	13.500 m ²
? Área do espaço público	5.700 m ²

VOLUME DE CONSTRUÇÃO

? Implantação dos edifícios ³⁸⁵	5.188 m ²
? N.º de pisos	2; 1 (garagens)

ÁREA BRUTA DE CONSTRUÇÃO E USOS

? abc total	9.400 m ²
? abc para habitação	9.004 m ²
n.º de fogos	38 fogos
? abc para outros usos ³⁸⁶	396 m ²

ÍNDICES URBANÍSTICOS

? Índice de utilização	0,49
? N.º de fogos / ha	20 fogos

ESTACIONAMENTO

? Público	16 lugares + ao longo da via
? Privado	2 lugares/lote

CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS

? Espaço automóvel	3.190 m ² ? 3,0 _c /m ² = 9.570 _c
? Espaço pedonal	2.510 m ² ? 4,0 _c /m ² = 10.040 _c
? Lancis	810 m ? 3,0 _c /m = 2.430 _c
? Rede de água	500 m ? 5,0 _c /m = 2.500 _c
? Esgotos domésticos	500 m ? 9,0 _c /m = 4.500 _c
? Esgotos pluviais	500 m ? 13,0 _c /m = 6.500 _c
? Elect. (baixa tensão)	500 m ? 7,0 _c /m = 3.500 _c
? Iluminação pública	500 m ? 6,0 _c /m = 3.000 _c
? Posto transformação	42 f ³⁸⁷ ? 11,0 _c /f = 462 _c
? Rede de gás	500 m ? 6,0 _c /m = 3.000 _c
? Telefone	500 m ? 5,0 _c /m = 2.500 _c
? Árvores	4 ? 20,0 _c = 80 _c
? Mobiliário Urbano	500 _c
CUSTO TOTAL	48.582_c

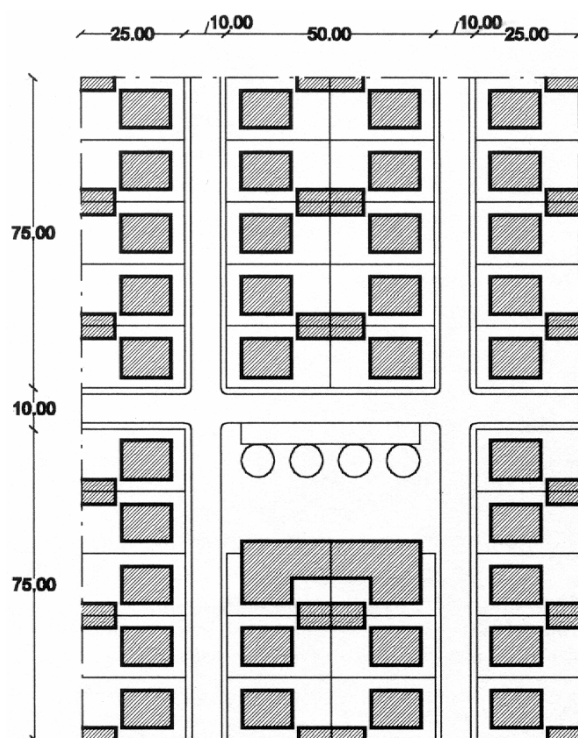
CUSTO / M² DE ABC5,2_cCUSTO / FOGO OU EQUIVALENTE ³⁸⁷1.156_c

Figura 34: Urbanização de vivendas unifamiliares, solução-tipo (esboço do autor)

³⁸⁵ Inclui garagens³⁸⁶ A localizar no rés do chão da praça³⁸⁷ Considerou-se 100 m² para outro uso como equivalente a 1 fogo (f).

ÁREA DA URBANIZAÇÃO

? Total	48.664 m ²
? Área dos lotes	43.825 m ²
? Área do espaço público	4.839 m ²

VOLUME DE CONSTRUÇÃO

? Implantação dos edifícios	6.240 m ²
? N.º de pisos	1 a 2 pisos

ÁREA BRUTA DE CONSTRUÇÃO E USOS

? abc total	9.600 m ²
? abc para habitação	8.200 m ²
n.º de fogos	24 fogos
? abc para outros usos ³⁸⁸	400 m ²

ÍNDICES URBANÍSTICOS

? Índice de utilização	0,19
? N.º de fogos / ha	5 fogos

ESTACIONAMENTO

? Público	25 lugares
? Privado	2 ou mais lugares/fogo

CUSTO DAS INFRAESTRUTURAS ³⁹⁰

? Espaço automóvel ...	3.023 m ² ? 3,0c/m ² = 9.069c
? Espaço pedonal	900 m ² ? 3,0c/m ² = 2.700c
? Valetas	916 m ² ? 2,0c/m ² = 1.832c
? Rede de água	466 m ? 4,0c/m = 1.864c
? Esgotos domésticos	466 m ? 8,0c/m = 3.728c
? Elect. (baixa tensão) e iluminação pública	466 m ? 3,5c/m = 1.631c
? Posto transformação	28 f ³⁸⁹ ? 11,0c/f = 308c
? Telefone	466 m ? 2,0 c/m = 932c
? Árvores	1 ? 20,0c = 20c
? Mobiliário Urbano	100c
CUSTO TOTAL	22.184c

CUSTO / M² DE ABC	2,3c
CUSTO / FOGO OU EQUIVALENTE ³⁸⁹	792c

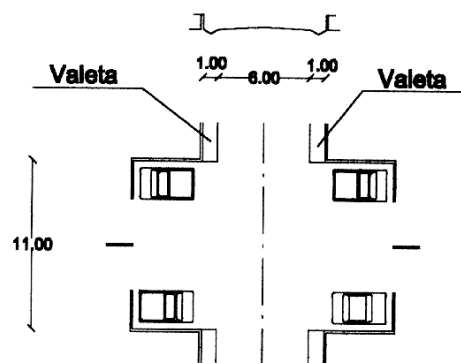
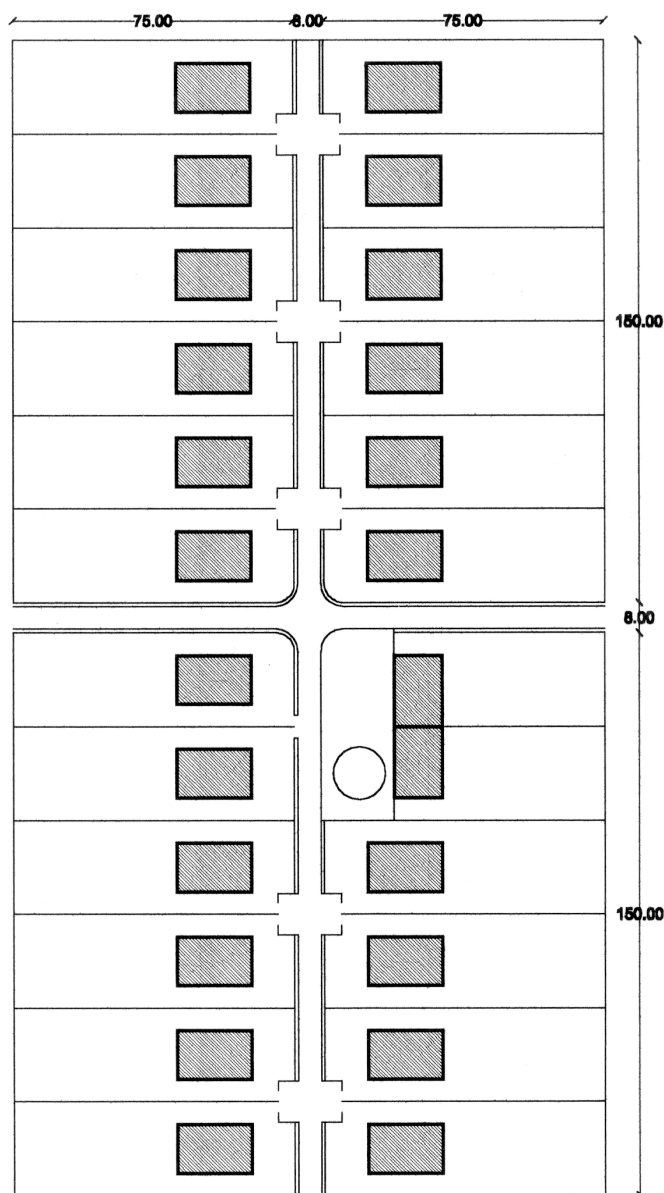


Figura 35: Urbanização de vivendas "campestres", solução-tipo (esboço do autor)

³⁸⁸ A localizar no rés-do-chão do largo.

³⁸⁹ Considerou-se 100 m² para outro uso como equivalente a 1 fogo (f).

³⁹⁰ Elect. (baixa tensão), iluminação pública e telefone aéreos.

Procure-se, por último, conforme era nosso propósito primeiro, um custo de referência para a construção inicial da infraestrutura local.

Para tal há que considerar os custos calculados, mas atender a que estes partiram da hipótese de que os respectivos terrenos não apresentavam qualquer dificuldade especial, geológica, topográfica ou de preexistências; a existirem tais dificuldades, a construção e a correspondente modelação do terreno poderão atingir custos muitíssimo maiores.

Não considerando o caso, muito específico, da solução de *vivendas campestres*, verifica-se que os preços por m² de abc das várias soluções-tipo consideradas não apresentam, entre si, diferenças muito significativas, variando entre os 4,1 e os 5,2 contos. Considerando os casos de agravamentos de custos decorrentes das ocorrências de cada local e pensando numa situação média, poder-se-á utilizar, como referência, o custo de 6 contos por m² de abc, para a construção inicial da infraestrutura local.

Em estudo muito recente ³⁹¹, relativo aos custos das infraestruturas locais de diversas áreas de crescimento, pós 1970, da Cidade de Aveiro, os custos estimados, para as diferentes soluções tipo-morfológicas consideradas, não são muito diferentes, conforme se poderá ver no Quadro seguinte, constante nesse estudo.

Quadro 40: Crescimento da Cidade de Aveiro: opções tipo-morfológicas, custos da infraestrutura local e qualidade urbana.

UNIDADES DE ANÁLISE	OPÇÕES TIPO-MORFOLÓGICAS	QUALIDADE URBANA	CUSTOS (em contos)
Bairro do Liceu	Hab. plurifamiliar em unidades em conjunto	Razoável	5,1 / m ² de abc
Quinta do Canha	Hab. plurifamiliar em unidades soltas	Sofrível	4,1 / m ² de abc
Quinta do Griné	Hab. unifamiliar em quarteirão	Razoável	4,9 / m ² de abc
Quinta do Torto	Hab. unifamiliar em povoamento linear	Sofrível	5,9 / m ² de abc
São Bernardo	Hab. mista em povoamento linear	Fraca	3,1 / m ² de abc
Sá Barrocas	Hab. plurifamiliar em quarteirão	Razoável	5,4 / m ² de abc
Vale do Barrega - Bandarro	Hab. unifamiliar em povoamento disperso	Sofrível	7,6 / m ² de abc

De notar que, no caso do valor mais baixo, o autor refere a insuficiência das respectivas infraestruturas e, naquele mais elevado, uma densidade construtiva muito baixa, da ordem dos 2 fogos por ha, pelo que nenhum deles nos poderá servir de referência. Nos outros casos, variando os custos entre os 4,1 e os 5,8 contos por m² de abc, é referida a existência de algumas carências, o que nos recomenda a sua majoração e nos confirma o custo referência de 6 contos por m² de abc.

³⁹¹ Mesquita, Paulo, 1999, pp. 10-16, 29-32 e A11-A20

De referir, como curiosidade, que, procurando o autor encontrar correlação custo da infraestrutura/opções tipo-morfológicas e custo da infraestrutura/qualidade urbana ³⁹², concluiu não as conseguir detectar nas unidades em análise.

Procurem-se, agora, **custos iniciais das infraestruturas gerais**.

Não se conhecem muitos estudos, neste domínio, referentes a Portugal.

Conhece-se um, de 1990, relativo a Almada e associado ao respectivo PDM ³⁹³.

Calcularam os custos monetários de algumas infraestruturas gerais planeadas (viárias, de água, esgotos, resíduos sólidos e uma pequena parte de estrutura verde principal); tal custo foi afecto ao crescimento populacional admitido pelo Plano (duplicação da população existente); chegaram a um valor de cerca de 60 contos por novo habitante. Para um cenário de menor crescimento populacional (um pouco superior a 40% da admissibilidade construtiva do Plano), chegaram a um custo de 140 contos por novo habitante, cerca de 250 contos a valores actuais.

Utilizando um rácio de 50 m² de área bruta de construção por habitante (considerando funções habitacionais e não habitacionais), chegar-se-ia a um custo de 5 contos por m² de área bruta de construção.

Neste estudo: não foram consideradas todas as infraestruturas gerais planeadas, nomeadamente equipamentos e grande parte das zonas verdes; foi considerado, mesmo no segundo cenário, um crescimento demográfico que se afigura irrealista. Assim sendo, tudo o que dele poderemos concluir, sobre o custo inicial da infraestrutura geral, é a de que esta deverá ser superior aos 5 contos/m² de abc.

Poder-se-á ensaiar um cálculo de custos das infraestruturas gerais com base no recente Plano de Urbanização de Évora ³⁹⁴, utilizando a técnica do custo médio, relativo ao somatório da ocupação existente e planeada.

No Plano foi calculada a área bruta de construção total por ele admitida (aí denominada Superfície Total de Pavimento - STP), cujo método de cálculo é apresentado no quadro seguinte, considerando o zonamento funcional existente e previsto e estimando as correspondentes densidades.

³⁹² O conceito de *qualidade urbana* é definido, no referido estudo, em função da *existência de infraestruturas básicas, dimensionamento de vias e estacionamento, qualidade e vivência do espaço público e identidade e ocorrência* da unidade urbana. (Mesquita, Paulo, 1999, pp. 17- 19 e A11)

³⁹³ Silva, Jorge et. al., 1990

³⁹⁴ Câmara Municipal de Évora, 1996, pp. 71 e 127

Quadro 41: Cidade de Évora. Superfície Total de Pavimento.

		Área (ha)	Índice	N.º Fogos	Factor Multiplicativo	STP (ha)
Centro Histórico		-	-	3.999 ⁽¹⁾	100 ⁽²⁾ ? 2 ⁽³⁾	80
Cidade Extra Muros	Zonas Terciárias	53	0,70	-	-	37
	Zonas Industriais	206	0,50	-	-	103
	Zonas Habitacionais Consolidadas	-	-	14.764 ⁽⁴⁾	100 ⁽²⁾ ? 1,1 ⁽³⁾	162
	Zonas Habitacionais de Expansão	183	0,52 ⁽⁵⁾	-	-	95
STP Total (STP existente + STP admitida)						477

⁽¹⁾- Número de fogos existentes em 1991, mais 50 construídos até 1995 (zonas residenciais de diferentes densidades);

⁽²⁾- Área média por fogo, em m²;

⁽³⁾- Coeficiente que considera as funções não habitacionais;

⁽⁴⁾- 11.384 fogos, existentes em 1991, mais 1.250 construídos até 1995, mais 2.130 fogos (capacidade dos lotes não ocupados);

⁽⁵⁾- Média ponderada, considerando H₀, H₁, H₂ e H₃ (zonas residenciais de diferentes densidades).

A cidade teria um pouco mais de 40.000 habitantes em 1995 e as estimativas apontavam para os 45.000 habitantes em 2005.

A admissibilidade construtiva do Plano é superior ao crescimento previsível (de construção), mas apenas 2 a 3 vezes mais, o que não altera significativamente o dimensionamento global.

O Plano apresenta, também, de forma pormenorizada, uma estimativa dos investimentos municipais necessários à sua concretização, todos eles identificáveis com o conceito de infraestruturas gerais aqui utilizado.

Os números a que se chegou, a custos de 1996, são, em resumo, os que constam nas primeiras colunas do quadro seguinte:

Quadro 42 : Cidade de Évora. Custos de execução do plano, a valores de 1996, em milhões de escudos.

INFRAESTRUTURAS	TERRENO	PROJECTO E OBRA	TOTAL	% DAS OBRAS A REALIZAR ⁽¹⁾	TOTAL
Rede viária	1.202	3.921	5.123	33%	15.524
Rede de água, esgotos e electricidade	-	1.730	1.730	40%	4.325
Equipamentos	1.167	6.925	8.092	50%	16.184
Zonas verdes urbanas	1.990	5.970	7.960	80%	9.950
TOTAL	4.359	18.546	22.905		45.983

⁽¹⁾- % das obras a realizar relativamente ao somatório destas com as já existentes. Estimativa, baseada no conhecimento da realidade.

Chega-se, assim, a um valor de 9,6 contos por m² de área bruta de construção, digamos 10 contos, a valores actuais.

De notar que, assumida e explicitamente, os investimentos contabilizados em Évora correspondem ao que foi considerado a plena satisfação das necessidades da população no que respeita a infraestruturas gerais, incluindo um rácio de verde, generoso, de 30 m² por habitante. Mas, por outro lado, Évora não apresenta qualquer dificuldade topográfica que, a existir, traria maiores custos.

Poder-se-á, pois, considerar, como referência, para o *custo inicial das infraestruturas gerais*, 10 contos por m² de área bruta de construção.

O terreno necessário a estas infraestruturas poderá ser equacionado não em custo, mas em superfície.

No caso de Évora, onde as densidades praticadas foram relativamente baixas e o índice de verde por habitante (não incluindo o local, ao nível do bairro) foi bastante generoso, chegou-se aos 0,9 m² por m² de área bruta de construção.

Em Coimbra, utilizando rácios mais habituais, chegou-se aos 0,7 m² por m² de área bruta de construção.

De notar que, desde que se utilizam os mesmos parâmetros de dimensionamento de equipamento e de zonas verdes (o que aliás é uma prática corrente ao nível dos planos) e sendo que áreas destinadas a espaços canais não diferem muito de cidade para cidade, os terrenos necessários às infraestruturas gerais são quase constantes.

Os 0,7 m² de área afecta às *infraestruturas gerais* por m² de área bruta de construção poderão então ser considerados uma referência sólida. Se se considerar um índice de utilização para a globalidade da cidade da ordem dos 0,4 ³⁹⁵, tal conduz-nos à conclusão de que as áreas ocupadas pelas infraestruturas gerais, em cidade contínua, ocupam cerca de 30% da totalidade dos espaço urbano. Não se consideram, neste caso, eventuais áreas agrícolas e/ou florestais intercalares.

Sobre os **custos de gestão e conservação** e sobre os **custos de adaptação** pouco se sabe e pouco se fala, encobertos pela opacidade da contabilidade pública. Uma coisa se pode afirmar como evidente: quanto mais infraestruturas se constróem, quanto mais elas se diversificam e se estendem, maiores irão ser os respectivos custos para as gerir e conservar.

³⁹⁵ Ver *DENSIDADES A PRATICAR, PARTE I*, ponto 3.3.

Temos estado, nas últimas décadas, em Portugal, centrados na construção de novas infraestruturas. Tudo indica que, num futuro não muito distante, será necessário afectar cada vez mais meios a essa gestão/conservação/adaptação.

Refere Alain Guengant, com base em estudo efectuado para diversos aglomerados da Região de Rennes, que só o custo de funcionamento (salários, consumo de energia, material de consumo, etc.) representa cerca de 2% ao ano do custo das infraestruturas e 8% do investimento inicial na construção dos equipamentos (chegando aos 14% nos equipamentos de grau superior) ³⁹⁶. Se a eles se somarem os custos das obras de conservação e adaptação realizadas enquanto despesas de capital, ter-se-á percepção do que está em causa.

A problemática relativamente aos **custos da reconstrução** é de alguma forma semelhante, com a agravante de que, enquanto gestão e conservação exigem verbas regulares, a necessidade de reconstrução poderá vir a concentrar-se em determinados momentos, no fim da vida útil de cada infraestrutura.

A questão colocou-se, com alarme, no final dos anos 70, nos EUA. Surgiu com uma publicação de Pat Choate e Susan Walter, *American in Ruins* ³⁹⁷, em que foi referida a necessidade, a valores da época, de 3.000 biliões de dólares para repor, a um nível decente, as infraestruturas existentes. São incluídas, nestas contas, vias, pontes, portos, aeroportos, redes de água e esgotos, edifícios públicos em geral; não são incluídas redes eléctricas nem de telecomunicações. Só a reconstrução da rede de água exigiria 150 dólares por ano, por americano, durante 20 anos. De notar que as redes de água tinham, no essencial, sido construídas por volta de 1880 e as de esgotos em 1900, estando portanto a chegar ao fim da sua vida útil. É realçado, na altura, que os problemas das velhas infraestruturas se tinham mantido encobertos, durante muito tempo, por um fenómeno muito mais visível, o da realização de novas.

Procuraram factores explicativos para o que foi considerada uma crise: diminuição do investimento público; dificuldade política e social em aumentar os impostos locais; crise de solidariedade, população não disponível para pagar equipamentos que servem a todos; crise da cidade, enquanto espaço colectivo. Procuraram soluções, desde a hipótese de diminuir custos (mas também qualidade, e também segurança?), até a procura de novos recursos. Quem deverá então pagar a cidade? Os contribuintes em geral? Os utilizadores, uma cidade com portagem? Referem que terão que ser “parceiros que se interessem pela questão, talvez não os mesmos de outrora, nem as mesmas redes de infraestruturas, nem as mesmas cidades”.

³⁹⁶ Guengant, Alain, 1992, p. 145

³⁹⁷ Lefèvre, Ch. et. al., 1988, pp. 136-150

De notar que esta é uma questão bem actual em muitas cidades da Europa e sê-lo-á em Portugal dentro de algumas décadas. As amortizações compensatórias, para futura reconstrução, deveriam ser consideradas como um custo fixo, como ocorre em qualquer organização empresarial.

Mas não é assim. A lógica da Administração Pública continua a ser a do *saco azul*, e da não consignação das receitas. Além disso, a reconstrução das infraestruturas, sobretudo das enterradas, não conquista eleitores.

Refere Jean Ruegg ³⁹⁸, falando da situação na Suíça, que em avaliação recente se terá estimado que cada comuna deveria consagrar 1.500 francos suíços por habitante por ano, só para renovar a rede de água. Contudo, são raras as comunas que inscrevem tais verbas nos respectivos orçamentos anuais, preferindo antes esperar pelas rupturas, recorrendo então a um crédito extraordinário.

Pensando na Europa, com cidades já muito antigas e, nalgumas partes, há muito infraestruturadas, e com uma população urbana em crescimento moderado, tudo nos indica que os principais problemas do futuro, no que respeita às infraestruturas urbanas, serão os da sua conservação e reconstrução. Sê-lo-ão, sobretudo, se se acentuarem a escassez dos meios públicos e a quebra do espírito social e colectivo, que integram o próprio conceito de cidade.

Esta questão, da reconstrução das infraestruturas, articula-se com outra mais geral, a da renovação global da cidade.

São muitos os autores que apostam na conservação e na reabilitação da cidade existente, numa perspectiva não só física, mas também social e cultural.

Mas outros, observando as dinâmicas existentes, colocam dúvidas sobre tais opções. Refere Alain Guengant ³⁹⁹: “A ideia de uma permanência territorial da procura deverá ser abandonada. A noção de preservação do património comunal, a manutenção do existente sobrepondo-se a tudo o resto, apresenta-se cada vez menos adaptada à crescente mobilidade residencial da população (...). Uma gestão eficaz poderá exigir uma revisão radical das práticas tradicionais de funcionamento de serviços, sem o que os municípios se poderão tornar predadores dos dinheiros públicos, sem beneficiarem utilizadores há muito desaparecidos”.

Tais opiniões, contraditórias, sobre a infraestrutura pública, são parte integrante da encruzilhada que actualmente se vive – e de que já muito se falou na *Parte I* deste trabalho – relativa à organização territorial da cidade actual, ela própria somatório e resultado de intervenções sucessivas de múltiplas gerações, cada uma com os seus paradigmas e formas de organização social.

³⁹⁸ Jean Ruegg, in Bersani, Catherine, 1996, p. 163

³⁹⁹ Guengant, Alain, 1992, p. 146

2. QUEM A PODERÁ FINANCIAR ?

A cidade pressupõe a existência de infraestrutura pública, com custos, já atrás identificados, que terão que ser suportados por alguém. Poder-se-á mesmo considerar que essa é uma das suas características. Refere Alain Lipietz ⁴⁰⁰, que “a cidade é o único lugar onde, desde sempre, pelo menos desde Sumer ⁴⁰¹, 2.500 A.C., se tem que pagar o que no exterior é gratuito, a água para beber, ou o lixo que se atira fora”.

Coloca-se, então, a questão de saber quem, hoje, poderá e/ou deverá pagar essa infraestrutura pública, podendo colocar-se quatro hipóteses, alternativas e/ou complementares:

- os contribuintes em geral, exactamente porque se tratam de serviços públicos;
- os proprietários imobiliários, porque os investimentos em infraestruturas valorizam as respectivas propriedades;
- os promotores/construtores, porque as novas construções exigem novas infraestruturas;
- os utilizadores directos, porque são eles quem de facto as usufrui.

Poderá observar-se que, na prática, a distinção entre estes agentes nem sempre é evidente.

Contribuintes, em princípio, todos são. O promotor, quando inicia a urbanização ou a construção, já quase sempre é proprietário. A família que constrói uma habitação própria é proprietária, promotora e irá ser utilizadora.

Apesar disso, de uma mesma entidade poder assumir diferentes papéis, afigura-se que a distinção entre os quatro agentes referidos é suficientemente clara, sobretudo se se entender:

- o contribuinte, como aquele que paga impostos, sem que tal corresponda a qualquer direito ou vantagem especial;
- o proprietário, durante todo o tempo em que não está a ser promovida urbanização ou construção;
- o promotor, como aquele que tem a iniciativa de urbanizar ou de construir e suporta os consequentes custos financeiros;
- o utilizador, como aquele que usufrui e que, se pagar directamente, o fará numa relação biunívoca, a título de tarifa ou pagamento de serviço.

Do facto da infraestrutura pública poder ser paga por agentes diversos, decorre automaticamente um conflito de interesses, um *jogo de empurra*, por vezes referenciando a um triângulo, em que os três lados são a

⁴⁰⁰ Alain Lipietz, in Bersani, Catherine et al., 1996, p. 206

⁴⁰¹ Região correspondente à Baixa Mesopotâmia, organizada em cidades-estado.

colectividade (representando interesses do contribuintes e dos utilizadores), os proprietários e os promotores. Disputam a mais valia do processo urbano: a colectividade, procurando que ela suporte o custo das infraestruturas; os proprietários, tentando maximizar a renda fundiária; os promotores, visando aumentar as suas margens de lucro.

Relativamente aos custos não suportados por proprietários nem promotores, colocam-se ainda as hipóteses de o serem pela generalidade dos cidadãos (os contribuintes), ou apenas por aqueles que usufruem directamente das infraestruturas (os utilizadores). Tais opções correspondem a concepções bem distintas de organização social⁴⁰²:

- o financiamento através do imposto pressupõe (ou permite) a aplicação do princípio “de cada um segundo as suas capacidades”, e encontra a sua justificação no entendimento da cidade enquanto espaço colectivo;
- o financiamento através de *portagem* (taxa, tarifa ou preço) faz pagar a cada um aquilo que consome, adopta o princípio “cada um segundo as suas necessidades” ou, mais exactamente, dos meios que possui para as satisfazer.

Ponderar-se-ão, nas páginas seguintes, as várias alternativas sobre quem deverá pagar a cidade, adiantando-se já que, nas actuais circunstâncias, dificilmente se poderá deixar de perspectivar o contributo de todos, mas que tal deveria ocorrer num quadro de total transparência. Para tal, importa determinar quais os custos, atrás identificados, que cada um deverá suportar.

A escolha de um modelo de financiamento terá que considerar alguns princípios e de ter em conta a actual conjuntura.

O primeiro princípio será, naturalmente, o da eficácia.

A infraestrutura terá que ser paga; se o não for de forma suficiente, tal traduzir-se-á em carência, ou seja, afectará a qualidade de vida da população. Meios financeiros para a construção, conservação e renovação das infraestruturas são, então, uma condição necessária à qualidade de vida urbana.

Mas não são condição suficiente, é necessário que sejam aplicados na forma e nos locais adequados a uma transformação ordenada da cidade, o que pressupõe um modelo de organização territorial e um processo de construção com ele compatibilizado (Aspecto tratado na Parte I, mas que aqui se manterá presente).

A eficácia também se terá que traduzir numa gestão adequada dos recursos disponíveis, em função da sua maior ou menor escassez, presente e futura (numa perspectiva de sustentabilidade). Recursos escassos

⁴⁰² Alain Lipietz, in Bersani, Catherine et al., 1996, p. 206

terão que ser poupados; as opções sobre quem deverá pagar e como deverá ser paga a infraestrutura deverá ter isso em conta.

Outros princípios, também a considerar, são os da igualdade e da solidariedade.

A cidade tem custos, mas gera benefícios. Parece razoável defender que os custos incidam, sobretudo, sobre quem dela mais beneficia. Mas importa também defender e acentuar a percepção da cidade enquanto espaço colectivo, para a qual todos deveriam contribuir de forma solidária.

2.1 CONTRIBUINTES

Ao longo deste século, na maioria dos casos, a construção da infraestrutura pública era suportada pelos dinheiros públicos, ou seja, pelos contribuintes em geral.

Basta recordar que, em Portugal, só no início dos anos 70 foi tornada imperativa a licença de loteamento privado e a correspondente obrigação das respectivas infraestruturas locais serem construídas por quem pretende parcelar a propriedade para fins urbanos. E é de notar que, nalguns municípios portugueses, ainda são muitas vezes estes a suportarem esses custos. Casos há, também, onde ainda não foi criada a taxa pelas infraestruturas urbanísticas, há muito prevista na legislação portuguesa (não apenas em municípios pequenos, pode apontar-se também o caso de Setúbal).

O imposto, pago por todo o utilizador potencial, incidindo sobre a riqueza ou sobre o rendimento, sobre a produção ou sobre o consumo, é uma fonte de financiamento particularmente apropriada quando se trata, como é o caso da infraestrutura pública da cidade, da construção e reprodução de um bem colectivo.

De notar que o imposto apresenta grande flexibilidade, sendo que o local e sector onde as verbas serão aplicadas poderão não depender do local ou sector onde tenham sido cobradas.

Vem a propósito referir que os impostos podem ser nacionais ou municipais. Na segunda hipótese estar-se-á perante maior autonomia local, mas perder-se-á flexibilidade de transferência de verbas e da possível coesão social entre municípios mais e menos desenvolvidos.

Actualmente, não se pondo em causa que os impostos deverão continuar a financiar a infraestrutura pública, está totalmente assumido que não o poderão fazer na totalidade.

Que custos, que infraestruturas, deverão então ser suportados pelos impostos?

Na verdade, nota-se uma tendência para a questão se colocar ao contrário, ou seja, procurar saber o que poderá ser suportado pelos outros agentes, que o resto terá então que ser suportado pelo orçamento público. Tal atitude é parte integrante do processo de privatização, em curso, de funções até agora assumidas pela colectividade.

Nota-se, também, um segunda tendência, de aplicação dos dinheiros públicos em parcerias, procurando criar processos multiplicativos. Tal tendência afigura-se particularmente eficaz, num contexto de escassez de recursos públicos, quando se articula com as recentes metodologias de planeamento estratégico, entendidas como identificação dos projectos essenciais ao desenvolvimento de determinado local e como criação da dinâmica entre vários agentes no sentido de os concretizar.

São muitos os programas de financiamento público organizados nesta perspectiva, de estímulo e incentivo a outros investimentos. Na sua maioria, não incidem apenas na infraestrutura pública, assumindo objectivos mais integrados.

De notar, no entanto, que tais parcerias, dependendo do interesse dos *parceiros*, nem sempre atingem totalmente os fins sociais ou de desenvolvimento a que se propõem.

Citando ao acaso, poderá referir-se o programa *City Challenge*, lançado em 1991 no Reino Unido, já passada a fase do *tudo privado/tudo mercado*. Concebido para a recuperação económica e urbanística das periferias e incidindo sobretudo na criação de emprego, pressupõe partenariados entre municípios e associações privadas, com apoio financeiro do Estado. Sobre a sua aplicação, Sebastien Loew refere que teve pequena incidência nos locais que, segundo a lista estabelecida pelo Estado, mais dele necessitavam, exactamente porque foi mais fácil encontrar parceiros privados nos locais mais atractivos, do ponto de vista da expectativa de lucro. Reconhecendo alguns aspectos positivos ao programa, considera-o, no entanto, mais uma forma de privatização ⁴⁰³.

Sobre o Orçamento Público – o dinheiro dos contribuintes em geral – enquanto fonte de financiamento da infraestrutura pública, poderão então reter-se as seguintes ideias:

- ? Poderá suportar uma parte dos custos, apenas uma parte.
- ? Sendo escasso, deverá ser canalizado, sobretudo, para os investimentos mais geradores de ganhos difusos, de externalidades positivas.

⁴⁰³ Sebastien Loew, in Barsani, Catherine et. al., 1996, pp. 137-139

- ? Deverá ser canalizado, nomeadamente, para acções necessárias, mas sem rentabilidade empresarial, como sejam as de apoio social e as de simples reconstrução (sem melhoria) das infraestruturas existentes.
- ? Deverá ser canalizado, ainda, quando necessário, para os projectos que forem considerados mais estratégicos, de acordo com o modelo de desenvolvimento e ordenamento que for adoptado.

2.2 PROPRIETÁRIOS

Tendo-nos referido aos impostos enquanto possível fonte de financiamento da infraestrutura pública, neles não considerámos os que incidem sobre a propriedade, exactamente porque entendemos autonomizá-los.

Os proprietários imobiliários (de terrenos e construções) constituem, naturalmente, possíveis financiadores, uma vez que são os detentores da renda fundiária. Sendo que todos os investimentos na infraestrutura pública terão repercussão, quase sempre positiva, na valorização da propriedade, tal acontece sobretudo aquando da construção das infraestruturas iniciais (locais e/ou gerais), que tornam o terreno edificável. Acontecem, também, com obras de adaptação/melhoria, ou de renovação urbana.

Numa perspectiva de justiça social, mas também como forma de contrariar atitudes imobilistas e incentivar uma efectiva utilização das infraestruturas, os proprietários dos terrenos e imóveis deveriam ser obrigados a uma participação financeira significativa. O máximo admissível seria a totalidade da mais valia decorrente de actos administrativos (planos, etc.), investimentos alheios, ou até da evolução geral do mercado. O mínimo razoável seria o dos custos das infraestruturas que os irão servir e que não irão ser suportados pelos promotores quando, como acontece muitas vezes, tal custo fosse inferior às mais valias resultantes.

Estes assuntos já atrás foram abordados, sob os temas genéricos *A QUESTÃO FUNDIÁRIA* e *FISCALIDADE SOBRE A PROPRIEDADE FUNDIÁRIA*, entendida esta como instrumento de política de solos.

Há que retomar o que foi dito e acrescentar-lhe algo, perspectivando o proprietário do solo e do imóvel como possível pagador da infraestrutura pública.

Poderão apontar-se diversas formas de cobrança, a saber:

- impostos sobre a riqueza e/ou sobre o rendimento, os quais, entendidos genericamente, também incluem a propriedade imobiliária;
- impostos específicos sobre a propriedade imobiliária;
- impostos de mais valias, incidindo sobre a evolução da renda fundiária de cada propriedade;

- taxas pelas infraestruturas realizadas ou a realizar pela Administração Pública, sobre as propriedades que irão servir;
- taxas pela utilização das infraestruturas já realizadas, a pagar pelos proprietários dos imóveis.

Esta última forma de cobrança, mesmo quando suportada pelo proprietário, considerá-la-emos no financiamento pelo utilizador – que abordaremos mais à frente –, pois em última análise será sempre este a pagá-la; tal custo será incluído no arrendamento, se este existir.

As outras formas de cobrança poderão, de forma mais sintética, reduzir-se a duas:

- a *taxa* ou *tarifa* que, por definição, pressupõem uma relação biunívoca entre quem cobra e quem paga; neste caso o proprietário pagará pelas infraestruturas realizadas pela colectividade que, directamente, o irão servir;
- o *imposto*, de carácter unilateral, o dever de qualquer cidadão contribuir, sem que tal se traduza em qualquer direito ou serviço específico.

Pagar directamente, pela **taxa**, a construção de infraestruturas que irão servir a respectiva propriedade, é um processo muito antigo.

Referindo-se a França, J. Comby e V. Renard afirmam que “este princípio era praticado no Antigo Regime, sendo que o arranjo e pavimentação das ruas era paga pelos seus proprietários marginantes; foi aplicado na lei napoleónica para secagem dos pântanos e foi aperfeiçoado ao longo do século XIX” ⁴⁰⁴.

No entanto, tal princípio caiu em desuso, pelo menos nos países do sul da Europa, apenas se mantendo em vigor nos de tradição germânica.

Poderão apontar-se os casos da Alemanha e da Suíça, no qual os proprietários mantêm esta obrigação de contribuir.

Na Alemanha ⁴⁰⁵, esta contribuição (*beitrag*), definida como “pagamento de uma soma por um proprietário de um terreno, como contrapartida pela realização e colocação ao seu dispor de uma infraestrutura pública, que lhe traz uma vantagem particular”, corresponde ao seu principal meio de financiamento. As infraestruturas que poderão ser objecto de taxa são estabelecidas por lei, de forma explícita e limitativa. Dividem-se em:

- Taxas de viabilização: relativas a vias, estacionamento e espaços verdes complementares, necessários à viabilização da construção; a suportar apenas na fase de construção inicial.

⁴⁰⁴ Comby, J. e Renard, V., 1996, p. 32

⁴⁰⁵ Patrick Celestine, in Bersani, Catherine et. al., 1996, pp. 141-154

- Taxas de extensão: relativas à melhoria ou extensão destas vias e espaços públicos.
- Taxas de ligação: relativas à construção inicial e/ou à extensão das redes de água, esgotos, canalização em geral.

De notar que o montante a cobrar não poderá ultrapassar 90% do custo destas infraestruturas (o Município terá que suportar, pelo menos, 10%) e que as não explicitadas (por exemplo uma escola) não poderão ser consideradas. As condições de aplicação são muito estritas e não raro objecto de contencioso jurídico.

A repartição do montante a cobrar pelos proprietários obedece a critérios que poderão combinar dimensão e frente de lote, volume do edifício e respectivo uso.

A contribuição é, em princípio, encarada como reembolso de verbas já expendidas pela comunidade, o que pressupõe que ocorra já após a obra realizada. Mas existem mecanismos que permitem ao Município apressar esse pagamento, como pré-financiamento, desde que a obra já esteja iniciada. O pagamento será objecto de acertos, no final, em função do custo real da obra; ou poderá ser fixado à partida, através de um *contrato liberatório*, que liberta o proprietário de qualquer outro pagamento futuro, o que normalmente lhe traz vantagens.

Nas operações de *reabilitação urbana* ou de *desenvolvimento urbano* (por exemplo a criação de um novo centro, ou uma nova área industrial) concebidas numa perspectiva de conjunto e de longo prazo (10 a 15 anos) e quando os terrenos não são adquiridos pelo município, ocorre uma contribuição semelhante, o pagamento de um *direito compensatório*, algo entre a taxa e o imposto de mais valia, pois incide sobre a valorização da propriedade, mas não pode ultrapassar o custo das infraestruturas.

Na Suíça ⁴⁰⁶, onde a maior parte da infraestrutura pública é financiada pelos impostos (sobre o rendimento, sobre as fortunas e sobre os ganhos imobiliários), verifica-se, no entanto e também, uma contribuição dos proprietários idêntica à da Alemanha. Está sujeita aos mesmos princípios: o da legalidade, só poderá ser cobrado o previsto na lei; o da causalidade, relação directa entre custo e contribuição.

A contribuição apenas respeita às vias e às redes de água, esgotos e energia, e sobre estas, de uma forma geral, varia:

- entre 30% a 50%, nas infraestruturas gerais;
- entre 50% e 100%, nas infraestruturas locais.

O financiamento também poderá ocorrer antes ou depois da obra, verificando-se, na maioria das vezes, a segunda hipótese.

⁴⁰⁶ Jean Ruegg, in Bersani, Catherine et. al., 1996, pp. 155-164

De notar que as comunas têm a obrigação legal de infraestruturar os terrenos urbanizáveis, segundo os planos, num horizonte máximo de 15 anos. Deverão fazê-lo directamente, ou endossar a tarefa a terceiros, através de contratos de urbanização. Refere Jean Ruegg que, na Suíça, ainda subiste a convicção de que o Estado consegue fazer melhor e por melhor preço, mas que também já se pode observar uma evolução no sentido do utilizador-pagador.

Na sociedade portuguesa actual, tal como na francesa ⁴⁰⁷, a adopção de regras deste tipo constituiria uma total ruptura com a prática instalada, não se afigurando fácil a sua implantação. Será talvez mais fácil, na linha do que promove o recente DL 380/99, obrigar o proprietário a urbanizar e, então, entendendo-o já como promotor, obrigá-lo a construir ou a suportar o custo das respectivas infraestruturas, tal como acontece hoje com os loteamentos privados.

Tal solução, possível em novas urbanizações em que se promove a construção inicial das infraestruturas, não poderá aplicar-se, em obras de adaptação e melhoria, a edifícios que deverão manter tal qual estão, mas que irão ser valorizados. Poder-se-á pensar, neste caso, não apenas em proprietários, mas também em empresas instaladas (comércio, escritórios, ou serviços) cuja actividade, acesso, ou marketing, as obras poderão beneficiar.

Em tal situação, as únicas formas de os poder fazer contribuir parecem ser a do modelo alemão, ou então o imposto de mais valia, aplicado de forma imperativa na sequência das obras realizadas, o que acabam por ser processos semelhantes, na medida em que recuperam uma parte do investimento realizado em infraestrutura.

Aborde-se então o **imposto**, como uma outra forma possível de cobrar aos proprietários fundiários e imobiliários o custo, ou uma parte do custo, da infraestrutura pública.

Tal assunto já foi suficientemente abordado na *POLÍTICA FUNDIÁRIA* (ponto 2.2), pelo que apenas se sublinharão algumas conclusões, aí explícitas ou implícitas:

- O imposto elevado, se efectivamente pago, empurra o proprietário para a necessidade de utilizar a propriedade, de tirar rendimento explícito. O imposto baixo convida-o ao imobilismo, ao contentar-se com a evolução da renda fundiária.
- O imposto ser, ou não, *efectivamente pago*, relaciona-se com os momentos em que é cobrado. Se o for através de prestações periódicas, em princípio sê-lo-á. Se só ocorrer no momento da transacção e/ou da

⁴⁰⁷ Comby, J. e Renard, V., 1996, p. 32

construção, estas poderão acontecer ou não; e o imposto, em princípio, desincentiva tais acontecimentos.

Afirma Saldanha Sanches, referindo-se à sisa, não ser esta um imposto neutro em relação à propriedade, prejudicando gravemente a transmissibilidade dos prédios e a mobilidade das pessoas ⁴⁰⁸. A sisa é paga por quem compra, mas raciocínio semelhante se poderá fazer relativamente ao imposto (sobre a propriedade, ou sobre a mais valia) que ocorra no momento da venda, até porque o vendedor o tentará repercutir sobre o comprador.

- Também é fundamental a questão da incidência do imposto. Se sobre o rendimento, pactuará com o imobilismo; propriedades sem rendimento nada pagarão. Se sobre o valor potencial mais lucrativo, empurrará o proprietário nesse sentido.
- Poder-se-á utilizar a fiscalidade como instrumento ainda mais directo, de desenvolvimento e de ordenamento, diferenciando os montantes a pagar, criando incentivos (isenções fiscais) e agravamentos (taxas majoradas) de forma articulada, induzindo o comportamento dos proprietários em função dos objectivos que se pretendam atingir.

Abordando o imposto sobre a propriedade numa perspectiva de equidade, como o faz Vincent Renard ⁴⁰⁹, concluir-se-á que esta se poderá equacionar relativamente:

- aos contribuintes; neste caso a procura de equidade implicaria considerar a propriedade como parte integrante da fortuna ou do rendimento e taxá-la como tal;
- às propriedades, enquanto categoria de bem; neste caso poderá ser taxada em função do valor venal, do rendimento, do valor patrimonial, ou ainda da mais valia/renda fundiária; cada um dos critérios poderá levar (levará) a resultados bem diferentes;
- às colectividades locais; neste caso a preocupação equitativa apontaria para impostos idênticos em todos os locais, bem ao contrário daqueles a que nos levaria a perspectiva anterior (locais mais desenvolvidos, com maiores impostos) e também a primeira (maior riqueza ou rendimento, com maiores impostos).

Tais reflexões apenas nos permitem concluir que o princípio de igualdade, neste domínio, nos poderá indicar caminhos bem diferentes, pelo que deverá ser o princípio de eficácia (de real pagamento da infraestrutura pública e de ordenamento do território) a nortear as decisões. Aliás, os restantes impostos, que não sobre a propriedade, sempre poderão garantir a igualdade entre contribuintes; e a redistribuição desses impostos pelas várias comunidades locais, sempre poderá adoptar o princípio da solidariedade entre elas.

⁴⁰⁸ Sanches, Saldanha, 1996, p. 6

⁴⁰⁹ Renard, Vincent, 1988, p. 6

As ideias atrás expressas mantêm, pois, a sua validade, mesmo quando confrontadas com a questão da igualdade, podendo resumir-se da seguinte forma:

- ? Os proprietários deverão suportar uma parte significativa dos custos da infraestrutura pública, uma vez que são os naturais retentores da renda fundiária.
- ? O valor da sua contribuição, encarado nesta perspectiva, poderia atingir, no máximo, a totalidade do aumento da renda fundiária; mas tal hipótese tem -se revelado, sempre, de difícil aceitação social, sendo de admitir que arrecadem uma parte dessa renda.
- ? Sendo sobretudo os investimentos na construção inicial e na melhoria/adaptação da infraestrutura pública a valorizarem a propriedade, as contribuições dos proprietários deveriam ser sobretudo perspectivadas nesta direcção.
- ? As contribuições dos proprietários poderão ocorrer a título de taxa, pelas infraestruturas realizadas, ou a título de imposto, sobre a propriedade ou sobre as mais valias.
- ? Ocorrendo a título de imposto, parece recomendável, numa perspectiva de ordenamento do território e como forma de contrariar a retenção do solo ou do imóvel, que estes sejam de valor significativo, pagos periodicamente e incidindo sobre o valor potencial da propriedade.

2.3 PROMOTORES

Definiu-se, atrás, *promotor*, como aquele que tem a iniciativa de construir e suporta os correspondentes custos financeiros.

O conceito de construir inclui, neste caso, o de urbanizar (parcelar para fins urbanos e infraestruturar) e o de edificar (construir edifício).

Dever-se-á então subdividir o promotor em:

- *urbanizador*, actuando nos limites de uma propriedade, ou em conjunto com propriedades vizinhas, por iniciativa própria ou por imposição administrativa;
- *construtor (de edifícios)*, cuja actividade poderá ocorrer num lote urbano (constituído através de um processo de urbanização já tendo suportado os respectivos encargos), ou numa parcela ainda rural.

Os encargos de um e de outro são distintos e deveriam, em princípio, ser complementares.

O *urbanizador* suporta o custo do terreno (rural ou, no caso de um processo de renovação ou colmatção, semiurbanizado), o custo das infraestruturas que ficarem a seu cargo e o custo da montagem da operação (negociações fundiárias e processamento técnico/jurídico). Poderá ainda pagar taxas, relacionadas ou não com as infraestruturas.

O *construtor* suportará o custo do terreno, o custo do edifício e os encargos (em princípio taxas) que lhe forem impostos no licenciamento.

De sublinhar que, no caso de uma edificação em lote urbano (constituído em processo de urbanização), os encargos de um e de outro são sequenciais e complementares. Mas, se a construção não ocorrer em lote urbano, poder-se-á verificar uma fuga a uma parte dos encargos, salvo se a Administração Pública distinguir as duas situações e fixar, para a segunda, uma taxa acrescida, de valor idêntico ao que teriam sido os encargos do urbanizador.

Equaciona-se, aqui, a contribuição do promotor no pagamento da infraestrutura pública. Mas será o promotor, nalgum caso, o pagador final? Muitos autores consideram que não, que este sempre fará repercutir os custos que suportar no comprador, ou no proprietário ⁴¹⁰.

Tal suposição afigura-se certa na maior parte dos casos, mas não em todos ⁴¹¹:

- se o promotor (sobretudo o construtor de edifícios) tiver conhecimento atempado dos encargos a suportar, incluí-los-á nas suas contas e, fazendo-as *ao contrário*, abatê-los-á no valor que se disponibiliza a pagar pelos terrenos;
- se tiver conhecimento dos encargos já após a compra do terreno, tenderá a repercuti-los no preço de venda, no comprador;
- mas se a elasticidade da procura for suficiente, poderá não conseguir vender e, nesse caso, poder-se-á ver obrigado a diminuir as margens de lucro esperado.

Mesmo na dúvida sobre quem suportará, de facto, os encargos dos promotores, afigura-se adequado associar o pagamento da infraestrutura pública ao direito de construção do edifício, desde logo porque este precisa daquela e ainda porque encargos a troco de licença é um processo fácil e eficaz.

Poderá mesmo argumentar-se que, sendo verdade que alguém terá que pagar, o pagamento ficaria assim garantido, deixando-se ao mercado a determinação de quem, em última análise, o suportará.

⁴¹⁰ Comby, J. e Renard, V., 1996, pp. 35 e 36

⁴¹¹ Thierry Vilmin in Bersani, Catherine et. al. pp. 93-102

Mas importa não esquecer que:

- encargos de valor significativo, conhecidos atempadamente, definidos no âmbito de uma política que seja entendida como estável e firme, tenderão a reflectir-se no preço do solo, mais do que no do edifício;
- subidas bruscas e/ou pontuais dos encargos tenderão a repercutir-se no utilizador final, ou a bloquear operações urbanísticas durante algum tempo.

O grande argumento a favor do encargo ser suportado pelo promotor é então o facto de o edifício necessitar de infraestrutura, não devendo ser concebido nem autorizado sem aquela.

Fala-se, portanto, do custo de *construção inicial* ou, no caso de renovação urbana, no custo de *adaptação*, devendo ser consideradas as infraestruturas locais e as gerais.

Quanto às primeiras, a tendência crescente é no sentido de elas serem de facto asseguradas pelo promotor. Bastará notar que, nas urbanizações de iniciativa privada, nem sequer poderá ser doutro modo. Afinal, urbanizar é exactamente parcelar e infraestruturar. Mas é de não esquecer o facto, já atrás referido e de maior importância perante a crescente dispersão, de que a construção não precedida de licença de urbanização poderá fugir a tal encargo.

Quanto às infraestruturas gerais, fazê-las ou não pagar pelo promotor é mais discutível. É verdade que cada novo edifício necessita delas, mas também todos os outros, incluindo os já existentes. Trata-se de um bem colectivo mais abrangente do que as infraestruturas locais e, ao contrário destas, nem sempre se mostra fácil, ou sequer possível, que seja o promotor de um determinado empreendimento a executá-las.

Admitindo-se que deverá contribuir, colocam-se diversas questões:

- A primeira é a de saber se deverá suportar um encargo fixo, proporcional ao empreendimento, ou se esse encargo deverá ser função das infraestruturas gerais em falta, que terão que ser construídas e que especificamente o irão servir.
- No primeiro caso estar-se-ia perante encargos proporcionais à vantagem concedida pela licença, colocando-se a questão de saber quanto deveriam pagar: a totalidade do custo das infraestruturas gerais ou apenas uma parte, de todas elas ou apenas de algumas? O cálculo do valor de referência poderá ainda referenciar-se a um custo médio, ou a um custo marginal.
- No segundo caso, é preciso saber se deverá construir ou suportar o custo da totalidade das infraestruturas consideradas, ou apenas na proporção da sua dimensão enquanto futuro utilizador. Se pagar a totalidade, financiando a infraestrutura que o irá servir mas também a muitos outros, há que saber se será ressarcido no futuro, à medida que vão surgindo novos utilizadores.

Actualmente, por razões de eficácia política, a Administração Pública busca realização de obra a curto prazo e um dos caminhos possíveis é o de conseguir que sejam os promotores a fazê-la.

Assim sendo, estas questões colocam -se em diversos países.

Referindo-se a Espanha, Josep Lerma ⁴¹² põe em causa a discricionariedade associada à possibilidade legal de recusa de uma licença por falta de infraestruturas, interrogando-se sobre o alcance das obras que poderão ser exigidas, considerando necessária a definição do conceito de *red general*; aborda as possibilidades legais e técnicas da partilha ou ressarcimento de custos.

Referindo-se a França, Julien Molas ⁴¹³ sublinha que, depois de 1994, as infraestruturas suportadas pelo construtor deveriam ser proporcionais ao interesse que estas oferecem aos utilizadores dos edifícios, e defende tais preceitos legais com o objectivo de evitar a discricionariedade.

O princípio da proporcionalidade aponta-nos, de facto, para a partilha de custos entre beneficiários ou, ainda mais, para a adopção de uma taxa fixa em função da vantagem concedida. Mas não se afigura discricionário o tratamento desigual de situações desiguais.

Nem todos os terrenos estão igualmente servidos por infraestruturas. Além disso, numa perspectiva de ordenamento e de interesse público, existem intervenções urgentes e importantes, outras relativamente indiferentes, outras até nocivas, face a uma realidade e a uma programação municipal. Assim sendo, afigura-se adequado que, sempre que uma iniciativa se localize em área já servida ou programada, suporte um encargo fixo e já conhecido atempadamente. Mas, em caso contrário, pretendendo avançar sobre o programado, parece razoável que só o possa fazer se suportar a totalidade dos custos adicionais.

Defendeu-se, atrás, que a *construção inicial* das *infraestruturas locais* deveria constituir encargo do promotor, colocando-se reservas sobre se a das *gerais* também o deveria ser.

Em qualquer caso, há que notar que tais encargos se poderão traduzir em cedência de terrenos, execução de obra e/ou prestação pecuniária.

A execução de **obras**, ou o seu pagamento, são um e o mesmo encargo.

Tal não significa que serem as infraestruturas executadas pelo promotor ou, em alternativa, pagas por ele e executadas pela Administração, seja uma questão despiciente. De uma ou outra opção poderão resultar

⁴¹² Josep Lerma, in Escola d' Administracion Pública de Catalunya, 1990, pp. 247-251

⁴¹³ Julien Molas, in Bersani, Catherine et. al., 1996, pp. 65-78

vantagens e inconvenientes. Seria um assunto a aprofundar, distinguindo as diversas infraestruturas. Mas tal problemática não será aqui tratada, uma vez que apenas se procuram identificar e distribuir encargos.

É vulgar que as infraestruturas locais sejam executadas pelo promotor da urbanização. É menos vulgar que execute alguma infraestrutura geral, quase sempre a cargo da Administração.

Não é de esperar que o promotor de um edifício realize infraestruturas significativas.

As obras não executadas por um promotor, mas que forem consideradas seu encargo, poderão então ser pagas a título de serviço (valor real), ou enquanto taxa.

É o somatório (valor da obra executada + prestação pecuniária para a sua execução) que aqui nos interessa considerar.

Quanto às **cedências** de terreno para domínio público, estas são habituais e até inevitáveis em processo de urbanização, salvo nos condomínios fechados, aliás cada vez mais frequentes e de que à frente se falará.

Não ocorrem, no entanto, em processos de construção de edifícios não antecidos de licença de urbanização, salvo eventuais pequenas faixas, em função de alinhamentos que sejam definidos. Para repor a igualdade entre as duas situações seria necessário, tal como já atrás se referiu para as infraestruturas em geral, taxas diferenciadas, de valor compensatório.

Sobre as cedências há que considerar e articular o seu dimensionamento e a sua localização.

No que respeita ao dimensionamento importa distinguir as parcelas destinadas às *infraestruturas locais* das parcelas destinadas às *infraestruturas gerais*.

As primeiras dependem da solução urbanística adoptada. Serão necessariamente muito maiores numa solução modernista do que noutra de quarteirão com interior privado, sem que a primeira apresente maior qualidade do que a segunda. Não parece, pois, justificar-se a sua regulamentação quantitativa. É necessário regulamentar o estacionamento (global e público), poderão ser introduzidas algumas normas de referência para o dimensionamento dos arruamentos e espaços livres, mas a fixação quantitativa global destas cedências não é recomendável. De facto, numa solução em cidade contínua, o espaço público poderá variar entre os 25% da área urbanizada (menos do que isso é difícil, salvo quando já existem ruas marginando a área a lotear), até valores muito elevados, da ordem dos 70% a 80%.

As segundas dependem das soluções a adoptar para as cidades no seu conjunto, correspondendo no essencial a áreas destinadas a equipamentos, espaços verdes públicos e espaços canais para infraestruturas, fixadas num plano de zonamento.

As cedências quantitativamente regulamentadas misturam frequentemente os dois tipos de usos. É o caso de Israel, onde foi fixada uma cedência total de 40% da área loteada. É o caso de França ⁴¹⁴, onde a referência é de 10% da área de implantação dos edifícios. E é o caso de Portugal (Portaria 1182/92, de que à frente se falará). As cedências para as *infraestruturas gerais* poderão, por isso, ser insuficientes ou não chegar a acontecer; valerá a pena fixá-las autonomamente.

As parcelas destinadas a *infraestruturas gerais*, facilmente quantificáveis a partir de um plano-zonamento e de uma grelha de equipamentos, têm assim e em muitos casos localizações fixas, indo ao encontro de versões desenhadas e desejadas, previamente definidas. E, assim sendo, são inevitavelmente desiguais de propriedade para propriedade, podendo variar de zero à totalidade.

Uma regulamentação de cedências confronta-se, assim, inevitavelmente, com dois critérios contraditórios. O critério locativo assegura a cedência nos locais necessários, mas é desigual nas suas exigências aos promotores. O critério quantitativo é igualitário, mas da sua aplicação resultariam (e têm resultado, nalguns casos) cedências quase inúteis, mal localizadas, por vezes mesmo nocivas ao contínuo urbano ou à sua qualidade, quando permanecem abandonadas e sujas.

A solução mais desejável parece ser a combinação das duas, utilizando um critério quantitativo para fixar um cedência de referência, mas admitindo que ela possa ou não ocorrer, conforme estudos e conveniências da organização do território, sendo que nesse caso deverá ser prevista uma compensação para a cedência a mais ou a menos, que poderá ser em espécie ou em numerário. Sendo em espécie, concretamente cedência de terrenos com possibilidade construtiva, contribuirá ainda para o desenvolvimento de uma política de solos, permitindo a implementação de um processo de permutas.

Resta falar no encargo através das **taxas**, podendo estas dividir-se em taxas de urbanização/infraestruturação e taxas pelas licenças (de loteamento, ou de edificação).

As *taxas de urbanização* poderão referenciar-se às *locais*, às *gerais*, ou ao somatório de ambas. Não são contribuição fiscal, mas um contributo do promotor para a execução das infraestruturas. Apesar disso, não deixam de ter alguma semelhança com o imposto de mais valia, pois resultam em recuperação de uma parte da renda fundiária motivada por investimento público específico.

Assim sendo, parte do que atrás se referiu sobre potencialidades, limitações e recomendações sobre a cobrança da mais valia também aqui é aplicável.

As taxas de urbanização são fixadas, de uma forma geral, em função do local, frente ou área do lote, usos autorizados e respectiva área bruta de construção.

⁴¹⁴ Christian Gélú, in Bersani, Catherine et. al., 1996, p. 35

Mas há casos em que são previstas taxas agravadas para índices de utilização superiores aos fixados ou referenciados em plano. Tal situação, de autorização de índices superiores aos previstos, podendo justificar-se em função de uma análise de pormenor, deixa sempre a suspeição de contemporização com volumes excessivos e indesejáveis (dos pontos de vista funcional e de defesa da qualidade de vida), só para obtenção das receitas. Já atrás se abordou o assunto, quando se falou de *planos* e *licenciamento*, entendidos como instrumentos de política fundiária.

Quanto às *taxas de licenciamento*, de loteamentos e de edificação, estas poderão ser entendidas como correspondendo ao serviço prestado pela apreciação e processamento técnico/administrativo do pedido (e, com tal fundamento, não seriam aplicáveis à problemática aqui tratada), mas também como contrapartida à remoção do limite legal à liberdade de parcelamento e/ou edificação, com as consequentes vantagens concedidas⁴¹⁵.

Nesta perspectiva, a taxa pela licença poderá ser utilizada como mecanismo perequativo dos diferentes benefícios que decorrem do zonamento dos planos (sobre isso já atrás se falou, quando se abordou a *Equidade em Política Fundiária*), mas também dos diferentes encargos de cada promotor. A taxa, assim assumida, poderia funcionar como uma espécie de valor residual, calculado a partir de um encargo padrão, a que se subtrairiam os valores das cedências de terrenos e o custo das obras a cargo do promotor. Através deste processo seria restabelecida a igualdade entre proprietários, mas também o princípio da não acumulação de encargos, referido por diversos autores⁴¹⁶.

Estas contribuições dos promotores poderão ser em valor pré-fixado, ou poderão ser objecto de negociação. As prestações pecuniárias são facilmente regulamentáveis, mas a realização de obra e até as cedências, diferentes de local para local, mesmo que sujeitas a regras, não poderão deixar de ser negociadas.

Pode referir-se o caso francês como um daqueles que mais desenvolveu dispositivos jurídicos sobre os encargos dos promotores com as infraestruturas.

Vigora o princípio da legalidade, a lei interdita a exigência de contribuições para além das que autoriza.

Está previsto que as comunas possam cobrar, aquando as licenças de loteamento ou construção, uma taxa de urbanização (*Taxe Locale d'Équipement* – TLE), mas esta não foi concebida para satisfazer a totalidade dos investimentos necessários. O seu produto anual, em meados dos anos 90, foi de 2,5 biliões de francos, correspondendo a cerca de 200.000 licenças de construção⁴¹⁷, o que significa 380 contos por licença. É um

⁴¹⁵ Carvalho, Jorge e Oliveira, Fernanda, 1998, pp. 19-20 e 30-34

⁴¹⁶ Fernand Bouyssou, in Bersani, Catherine et. al., 1996, pp. 60 e 61

⁴¹⁷ Christian Gélú, 1996, Bersani, Catherine et. al., pp. 27-42

valor ainda significativo mas, conforme valores atrás calculados, apenas suficiente para cobrir 30% a 50% do custo de construção inicial das infraestruturas locais.

De facto, o Código de Urbanismo, de 1971, apenas autorizava a participação dos promotores nos custos das infraestruturas locais. Mas, posteriormente, foi autorizado que contribuíssem para as infraestruturas gerais, nomeadamente através dos PAE (*Programas de Urbanização Conjunta*) e das ZAC (*Zonas de Urbanização Concertada*). Procurando evitar exigências excessivas, a *Lei Sapin*, de 1993, estabelece que “apenas o custo das infraestruturas públicas realizadas no interesse principal dos novos edifícios poderá constituir encargos do promotor”, e a *Lei Boisson*, de 1994, autoriza que seja seu encargo a infraestrutura a realizar para responder à necessidade dos futuros habitantes, mas que, se a sua capacidade exceder as necessidades da operação, só a fracção do custo proporcional a essas necessidades deverá por ele ser suportada.

Os regimes do PAE, e sobretudo o do ZAC, revelaram-se muito mais vantajosos para a colectividade que a cobrança da TLE. O PAE, que entrou em vigor em 1987, marca a aceitação pelo legislador da possibilidade dos promotores suportarem uma parte ou o todo das infraestruturas gerais e a obrigatoriedade de uma distribuição perequativa entre os respectivos custos. Podendo ser utilizado como pré-financiamento ou como reembolso, tem-o sido, sobretudo, após a obra já realizada pela Administração, só aquando o licenciamento de loteamento ou construção. Nas ZAC, sendo os proprietários obrigados a participar, não se verifica a retenção dos terrenos e o consequente adiamento do pagamento das infraestruturas realizadas. Os que não querem participar são expropriados e a infraestrutura, de responsabilidade municipal, é normalmente realizada através de uma *regie* ou de uma convenção com o urbanizador ⁴¹⁸.

Já atrás se referiu a tendência actual da Administração para procurar endossar a realização de infraestrutura pública, nomeadamente ao promotor. Numa fase de crise do imobiliário, tal poderá ser complicado.

Acusando esta circunstância, o Presidente do *Syndicat National des Amenageurs-Lotisseurs* considera natural que o promotor suporte o custo da *infraestrutura local*, mas defende que as *gerais*, de grande dimensão, devam ser suportadas pela colectividade ou pelos proprietários. Afirma ter-se “tornado paradoxal e inaceitável que as ajudas do Estado à construção privada sejam em grande parte absorvidas pelo preço dos terrenos” ⁴¹⁹.

Curiosamente, defende uma macroplanificação, que articulasse POS (Plano de Ocupação do Solo) com programação de infraestruturas, por forma a que a afectação de cada terreno à construção fosse associada ao estabelecimento da respectiva participação nos encargos de infraestruturação. Isto porque, “fazer contribuir proprietários depois de lhe reconhecer direitos, é impossível”.

⁴¹⁸ Serge Hamm, in Piron, Oliver et. al., 1998, p. 38

⁴¹⁹ Jacques Pautigny, in Bersani, Catherine et. al., 1996, p. 103-109

Mas esta vontade de planificação global, tal como a citada legislação francesa, procurando regulamentar em pormenor a contribuição dos promotores, não poderão considerar-se tendências actualmente dominantes.

O modelo liberal defende sobretudo a livre negociação, os *planning gains*. Esta expressão, muito utilizada em Inglaterra, foi definida por uma circular ministerial (apesar da sua não existência legal) como “aplicando-se cada vez que, considerando um pedido de licença de construção, um município tente impor ao promotor a obrigação de realização de obras não incluídas no projecto, pagamento em dinheiro, ou cedência de direitos, em troca da aprovação/licenciamento do projecto”⁴²⁰.

O *Town and Country Planning Act*, de 1988, introduz o conceito de *planning obligation*, o qual permite ao município impor contribuições aos promotores e consolidá-las através de contrato legal associado à possibilidade de construir. Os promotores poderão recusar mas, se as aceitarem, não poderão deixar de as cumprir.

Estas contribuições são, de facto, negociáveis, não são previstas nos planos, embora se discuta a hipótese de poderem vir a sê-lo. Sobre elas, dizem os municípios e diz o próprio Estado que não são taxas de urbanização, que são contributos voluntários para ultrapassar objecções legítimas a um projecto. Nesta perspectiva, não são aplicáveis a pedidos de licenciamento totalmente aceitáveis ou totalmente inaceitáveis, mas apenas àqueles que, no *limbo*, só serão aceitáveis com contrapartidas.

As contribuições poderão ser muito variáveis: obras de todos os tipos; prestações pecuniárias; acções diversas, por exemplo de formação profissional; futura gestão de infraestrutura pública (nestes casos poderá constituir encargo ou ressarcimento); uma determinada percentagem de habitação a custos controlados; genericamente, qualquer obra ou acção de interesse público.

Muitas destas imposições poderiam ser regulamentadas. Por exemplo na Bélgica, na região de Bruxelas, o plano obriga a que o licenciamento de escritórios esteja dependente da construção a custos controlados⁴²¹. Mas, na Inglaterra, a negociação é livre e casuística, embora cada município possa adoptar, informalmente, regras para o efeito.

Refere Sebastien Loew que os municípios, com poucos meios para construir e gerir a cidade, utilizam os promotores para o fazer. Mas que os *planning gains* são mais uma forma de privatização da acção pública, uma vez que as iniciativas terão que partir dos promotores, as prioridades só por acaso serão respeitadas, os municípios fazem concorrência entre si e, em período de recessão, a probabilidade de conseguir benefícios significativos é bem pequena.

⁴²⁰ Sebastien Loew, in Bersani, Catherine et. al., 1996 p. 129-139

⁴²¹ Benoît Périlleux, in Bersani, Catherine et. al., 1996, p. 195

Encargos fixos ou negociáveis é, portanto, uma questão em aberto.

Num contexto de escassez de recursos públicos, importa que todos contribuam, há que fazer contas, imputar responsabilidades, fazê-las cumprir. É imperativo, pois, fixar uma contribuição mínima dos promotores.

Numa perspectiva de igualdade, seria vantajosa uma contribuição igual (proporcional) para todos, em função da vantagem que for concedida através do licenciamento e/ou dos custos das infraestruturas correspondentes ao funcionamento do empreendimento. Mas não será impossível, mesmo sem ferir o princípio de igualdade, pensar em encargos diferentes para operações também diferentes ou especiais. Já atrás se referiu o caso de um empreendimento que pretenda antecipar-se a uma programação municipal e que por isso deveria suportar custos adicionais. Existem pretensões não especialmente interessantes, do ponto de vista do interesse público, mas suficientemente rentáveis para ser possível e legítimo estabelecer-lhe maiores contrapartidas, por exemplo a instalação de um hipermercado. Poderá ocorrer uma proposta não conforme programação, mas especialmente interessante numa perspectiva de desenvolvimento e ordenamento, que mereça um tratamento diferente. Tudo isto deverá ser negociado, mas poderá também ser previsto de forma genérica, atempadamente, e assim regulamentado.

Esta questão relaciona-se com outra, tratada anteriormente, a de saber o que deverá, nos planos, ser rígido ou flexível ⁴²². Reafirmando o que foi dito, acrescenta-se agora a vantagem de fixação de um encargo-padrão, deixando abertura para que, com transparência e justificação pública, o município possa decidir pela sua redução, em casos de maior interesse público, ou por exigências adicionais, em casos especialmente vantajosos para os promotores. (não necessariamente decorrentes do aumento do volume de construção), em localizações não conforme a programado, ou para um programa especialmente exigente enquanto consumidor de infraestrutura.

Em resumo, sobre a participação do promotor no custear da infraestrutura pública:

- ? O edifício não deverá ser concebido nem autorizado sem infraestrutura, necessita dela. Impor encargos ao promotor a troco de licença é compreensível, fácil e eficaz.
- ? Deverá então suportar ou participar no financiamento da construção inicial das infraestruturas públicas. As infraestruturas locais deverão, em princípio, ficar a seu cargo; é o que acontece quando urbaniza. Suportar ou não as gerais, em que valor e em que circunstâncias, é uma discussão em aberto.
- ? Os encargos do promotor poderão traduzir-se na cedência de terreno, realização de obra e/ou pagamento de taxa. Numa perspectiva de igualdade, mas também de eficácia contabilística, há que considerar sobretudo o seu somatório, evitando sobreposição de encargos.

⁴²² Ver *POLÍTICA FUNDIÁRIA*, ponto 2.1, *PLANOS DE ORDENAMENTO, DEMAIS REGULAMENTAÇÃO E LICENCIAMENTO MUNICIPAL*

- ? Podendo ocorrer licenças de construção não precedidas de licença de loteamento, poderá verificar-se, neste caso, uma fuga aos encargos. Para a evitar, há que fazê-lo pagar uma taxa idêntica à dos custos totais-padrão de uma urbanização.
- ? Outra questão em aberto é a dos encargos deverem ser fixos ou poderem ser negociados. Sobre isso, há que considerar:
- Encargos fixos (ou padrão) apresentam duas vantagens: a de serem mais equitativos; a de terem repercussões positivas no mercado, por o tornarem mais transparente:
- No mínimo, tais encargos deverão incluir a totalidade das infraestruturas locais e a cedência de terreno para as infraestruturas gerais, já que estas surgem muitas vezes associadas a loteamentos.
- Adoptando um encargo-padrão (em princípio proporcional à carga construtiva), haverá vantagem em que este possa ser revisto em determinadas situações. Encargos desiguais, em situações que também o são, não ferem o princípio da igualdade. Urbanizações com fim ou localização não conforme o programado, a serem autorizadas, deveriam suportar o custo adicional das infraestruturas de que necessitassem.

2.4 UTILIZADORES

Os custos da infraestrutura pública, não suportados por proprietários nem promotores, terão que o ser pela generalidade dos cidadãos: por todos eles, enquanto contribuintes, através dos impostos; ou apenas pelos que directa e concretamente a usufruem, os utilizadores.

De notar que uma ou outra opção correspondem, em última análise, a concepções sociais bastante distintas: a primeira pressupõe o entendimento da cidade como bem colectivo; a segunda implica uma cidade privatizada, que vai sendo paga através de tarifa ou *portagem* por quem vai acedendo aos seus serviços.

É corrente e habitual, há muito tempo, que o funcionamento de algumas infraestruturas, nomeadamente fornecimento de energia, abastecimento de água, recolhas de esgoto e de lixo, sejam pagas pelos utilizadores. São aplicadas, para o efeito, taxas de ligação (pagas de uma vez, facultando a possibilidade de utilizar) e taxas de utilização (pagas periodicamente, em função da utilização efectiva). Os valores a pagar financiam, quase sempre, os custos de gestão, conservação e adaptação; mas também poderão incluir as correspondentes amortizações compensatórias.

A partir do início dos anos 80, assiste-se a uma tendência crescente de privatização da infraestrutura pública, o mesmo é dizer, de remeter para o utilizador a obrigação de pagar aquilo a que acede, aquilo que consome.

Poderão apontar-se, como explicação desta tendência, duas razões principais, que aliás se interligam: uma ideológica, o paradigma liberal pretendendo menos Estado, privatização generalizada; a outra financeira, um Estado com recursos decrescentes, uma situação por vezes caracterizada pela expressão *abundância privada-miséria pública*.

Trata-se de uma tendência pesada, que em maior ou menor grau se verifica na generalidade dos países. Evita-se, por razões políticas, aumentar os impostos (participação dos contribuintes). Procuram remeter-se encargos para os promotores mas, em fase de crise do imobiliário, torna-se difícil. Aumentar os impostos sobre a propriedade fundiária também apresenta custos eleitorais. Recorre-se então à substituição da colectividade pública pela empresa (pública, privada, ou mista) e remete-se para o utilizador um número crescente de *portagens*.

Mesmo em países como a Alemanha ou a Suíça, onde existe uma prática antiga e eficaz de fazer pagar aos proprietários uma parte significativa do custo das respectivas infraestruturas, se notam tendências nesse sentido ⁴²³.

Mantendo-se públicas, sendo concessionadas, ou sendo privatizadas, tornam-se cada vez mais frequentes as tarifas de utilização de muitas infraestruturas: autoestradas urbanas, estacionamento, parques de lazer, escolas, equipamentos desportivos. As grandes superfícies comerciais multiplicam-se, fazem parte obrigatória do quotidiano. Assiste-se também à privatização de quarteirões inteiros – condomínios destinados à habitação, ou a actividades económicas – em que todos os serviços, incluindo os de segurança, são pagos pelos condóminos. Este fenómeno, os comproprietários a substituírem a colectividade, com amplitude nos E.U.A., estende-se também à Europa.

Muitas destas ocorrências correspondem à vontade de realização de obras e, com poucos recursos públicos, recorre-se então ao financiamento privado que, mais tarde, o cobrará integralmente, já com margens de lucro, ao utilizador.

Mas algumas privatizações só podem ser explicadas pelo preconceito ideológico. Privatizar redes de infraestruturas já existentes, que nem sequer precisam de grandes investimentos a curto prazo e que ainda por cima constituem monopólios naturais (não sujeitos a concorrência, como, por exemplo, uma rede de abastecimento de água de uma cidade), só pelo preconceito poderá ser explicado. Decorre da convicção de que o privado é eficaz e eficiente e de que o público não o é. Mas, mesmo a ser verdade, a eficiência privada, em contexto de monopólio, traduzir-se-á no minimizar de investimentos e a ineficácia pública na incapacidade de o evitar. Afigura-se, pois, na perspectiva do interesse dos cidadãos, uma má solução.

⁴²³ Patrick Celestine e Jean Ruegg, in Bersani, Catherine et. al., 1996, pp. 152-154 e p. 164

Como exemplo máximo desta tendência para privatizar a construção da cidade, pode apontar-se o processo em curso de reconstrução do centro de Beirute ⁴²⁴, abrangendo uma área de 180 ha, na qual apenas 265 imóveis foram considerados recuperáveis.

Todo o processo foi entregue a uma sociedade fundiária privada (*Solidere*), criada em 1994, cotada no mercado de acções e aberta ao capital internacional, sendo accionistas todos os detentores dos direitos imobiliários (proprietários, locatários e usufrutuários dos edifícios destruídos, 120.000 indivíduos no total) e também investidores privados (20.000 subscritores, cujo capital global abrange cerca de 35% do total).

De notar que esta iniciativa, apresentada muitas vezes como paradigmática do liberalismo, retoma, algo paradoxalmente, o planeamento (tradicionalmente público), partindo de um plano global, adoptando uma perspectiva de longo prazo e uma regulamentação (urbanística, processual e de controle) bastante pormenorizada.

As infraestruturas ficam a cargo do *Solidere*, que será reembolsado pelo Estado, nomeadamente através da cedência de direitos de construção sobre terrenos públicos conquistados ao mar, incluídos nos referidos 180 ha. Já a construção de equipamentos que temos denominado de *supramunicipais*, da maior importância em qualquer cidade/capital, estão por definir, o que poderá levar a uma excessiva privatização daquele espaço.

Esta iniciativa tem, naturalmente, muitos apoiantes e detractores. Para além de questões ideológicas, sociológicas e urbanísticas (por exemplo densidades muito elevadas, para aumentar expectativas de rentabilidade), trata-se de uma iniciativa muito dependente do mercado financeiro internacional e dos seus movimentos erráticos, o que aumenta o seu grau de incerteza. Constitui, sem dúvida, pelo seu carácter inovador, um observatório natural.

Vários são os autores que defendem uma cidade com *portagens*.

Alain Lipietz ⁴²⁵ considera-as um meio para lutar contra o congestionamento e a poluição, que cada um terá que pagar segundo o que consome e que, sendo muito caro, terá que refrear as suas necessidades. Exemplifica com a tarifação das ruas e do estacionamento, que considera a única forma de ter bons transportes e do espaço público ficar mais liberto. Reconhece que tal poderá significar reservar a cidade para os que têm meios para a pagar, mas que, para o evitar, se deverá então actuar sobre o redistribuição dos rendimentos.

No mesmo sentido, Laurent Deveziez ⁴²⁶ considera necessário distinguir mecanismos alocativos de mecanismos redistributivos, não os incluindo na mesma política; que os alocativos se deveriam traduzir em

⁴²⁴ Michel Micheau, in Bersani, Catherine et. al., 1996, pp. 165-194

⁴²⁵ Alain Lipietz, in Bersani, Catherine et. al., 1996, pp. 210 e 211

⁴²⁶ Laurent Daveziez, in Bersani, Catherine et. al., 1996, pp. 225-229

tarifas, cujo preço tornasse bem visível, aos olhos do consumidor, a valia e raridade da infraestrutura pública, levando-os à sua utilização racional.

Referindo-se à periurbanização, sublinha a inexistência de qualquer sinal, tarifário ou outro, que informe o consumidor dos custos reais que a sua escolha acarreta para o resto da sociedade, e que a ausência de *portagem* é um factor de perda de eficácia dos sistemas urbanos.

Defende, assim, tarifas de utilização que poderíamos considerar pedagógicas, em função da congestão ou raridade de cada bem e da eficácia global do sistema. Reconhece, também ele, que a adopção sistemática de uma tarificação rigorosa, transformando a cidade numa máquina económica racional, tenderá a acentuar o binómio *cidade dos ricos/cidade dos pobres*. Mas acrescenta que tal é inevitável para os bens de maior custo marginal e que as correspondentes tarifas poderão contribuir para tornar mais acessíveis os bens de menor custo.

Utiliza, caricaturalmente, o exemplo de Veneza, cujo acesso não poderá deixar de ser limitado, e interroga-se sobre qual o melhor sistema de o fazer: fila de espera, sorteio, mérito pessoal, ou portagem?

Posição diferente tem Sebastian Loew ⁴²⁷, não tanto quanto à tarifa, mas sobretudo relativamente à privatização do espaço público que muitas vezes lhe anda associada.

Preocupa-se sobretudo com a deslocação das actividades comerciais e de lazer das ruas para espaços privados controlados por um promotor, “provocando o declínio dos centros tradicionais, nalguns casos percursos interrompidos, espaços sem vida, os rés-do-chão sem comércio ou, pior ainda, transformados em estacionamento”.

Chama-lhes *balcanização* da cidade, com a criação de uma série de espaços privados e monofuncionais, isolados uns dos outros por *terra de ninguém*, pouco cuidada e entendida como perigosa. “Los Angeles e outras cidades americanas mostram-nos o que deveremos evitar: A multiplicação de enclaves-protegidos e a criação de portagens só podem oferecer perigo. Os problemas da cidade são complexos, mas não podem ser resolvidos através da exclusão de alguns. Ao contrário, a integração de todos os sectores e todas as actividades é que tornam as cidades vivas e dinâmicas”.

Reconhecendo que os partenariados entre público e privado são necessários, desde que vão ao encontro do interesse colectivo, sublinha o facto de grandes sociedades de hipermercados começarem a adquirir espaços relativamente pequenos em áreas consolidadas, para aí edificarem quarteirões comerciais, e procura ver nesta dinâmica um sinal positivo de mudança.

⁴²⁷ Sebastien Loew, in Bersani, Catherine et. al., 1996, pp. 130-133, 138 e 139

Sobre a aplicação de tarifas correspondentes à utilização das infraestruturas, e partindo do princípio que algumas existirão, coloca-se a questão de saber o que deverão pagar, considerando a nossa identificação/distinção de custos: construção inicial, gestão e conservação, adaptação, reconstrução.

De notar que utilizar pressupõe a prévia existência de infraestrutura e é algo que vai acontecendo ao longo do tempo, muito associada à gestão/conservação/adaptação. Não será por acaso que essas tarifas mais antigas incidem sobretudo sobre esses custos. Mas é óbvio que a tarifa poderá também incorporar o ressarcimento do investimento (e/ou o custo da futura reconstrução), o que, aliás, não poderá deixar de acontecer se a infraestrutura for encarada numa perspectiva puramente comercial.

Para além disso, há ainda que saber se deverá incidir sobre custos reais, ou se deverá distinguir situações de maior ou menor racionalidade de organização territorial, congestionamento, escassez, poluição, função social (o que significará distinguir entre as diversas infraestruturas e, para cada uma, as especificidades decorrentes de cada localização e conjuntura).

Alguns autores defendem a aplicação de custos reais, a verdade dos números. Mas a segunda opção afigura-se mais sustentável; e também poderá reportar-se a uma contabilidade, só que mais alargada, englobando também externalidades.

Guy Gilbert⁴²⁸ defende-a, chamando-lhes *tarifas marginais de congestionamento* e considerando-as uma boa solução, numa perspectiva de eficácia e economia, para as situações de escassez/congestionamento. Considera, aliás, que, noutras situações, o imposto até poderá ser mais adequado.

Igual opinião tem Laurent Davezies⁴²⁹, que considera: “A utilização deverá ser tarifada pelo custo marginal de congestionamento, ou seja, totalmente independente do custo de construção da infraestrutura. Tal significa que a tarifa das infraestruturas não saturadas, que é nula ou fraca, não permitirá equilíbrios orçamentais (...). O objectivo não deverá ser o de maximizar a receita financeira, mas o de internalizar os custos gerados pelo consumo de um determinado bem colectivo”.

Retoma, pois, a ideia de utilizar a tarifa como mecanismo condicionador dos comportamentos, induzindo uma racionalidade económica no funcionamento da cidade.

De notar que esta atitude se traduzirá em tratar de forma diferente cada infraestrutura, em cada local, mas também em cada momento. Tarifas de menor valor, durante as horas mortas, para o telefone ou para a energia, ou o estacionamento central que não é pago ao fim de semana, são exemplos desta atitude.

⁴²⁸ Guy Gilbert, in Bersani, Catherine et. al., 1996, p. 214

⁴²⁹ Laurent Davezies in Bersani, Catherine et. al., 1996, p. 227

Para além desta, há ainda que considerar questões de pura eficácia financeira, antes de mais a necessidade de obter dinheiro para pagar as infraestruturas, e também os custos da própria tarifação, nalguns casos significativos, embora cada vez menores face à evolução tecnológica.

Sendo necessário concluir, há que fazê-lo tendo em atenção as actuais circunstâncias e os argumentos atrás expostos, alguns deles em confronto entre si, mas todos fundamentados, e com razão de ser. Procurando, então, fazer a síntese:

- ? Assiste-se a uma tendência crescente para fazer pagar a infraestrutura pública pelo utilizador, que se articula com a sua também crescente privatização.
- ? Tal tendência, justificando-se face a uma decréscimo dos meios financeiros públicos, apresenta duas consequências negativas, que importa contrariar:
 - a privatização do espaço colectivo, outrora público, alimentando uma crescente segregação social, retirando da rua tradicional a função de encontro e de lazer, originando uma cidade de *enclaves* e *terras de ninguém*, estas degradadas e perigosas;
 - a *privatização de monopólios naturais*, que tudo indica virá a ter consequências negativas na qualidade e preços de serviços públicos

Quanto à segunda tendência, haveria que abandoná-la.

Quanto à primeira, não é impossível contrariá-la, mantendo o investimento privado. Há apenas que a condicionar a um desenho urbano, que privilegie uma perspectiva de animação do espaço que se mantiver público. O exemplo, atrás apontado, sobre o que se considerou uma adequada integração na cidade de uma grande superfície comercial, poderá mostrar o caminho ⁴³⁰.

- ? Várias são as justificações para que, acautelando consequências mais negativas, os utilizadores contribuam para o financiamento da infraestrutura pública: correspondendo a uma dinâmica instalada, há que considerá-la; os recursos públicos são escassos, havendo que mobilizar todos os disponíveis; a gratuitidade ou a subtarifação tende a originar desperdícios, especialmente graves para os bens escassos ou congestionados.
- ? O utilizador deverá pagar, sobretudo, os custos reais de gestão e conservação da infraestrutura, através de prestações pontuais ou periódicas, em função do que vai consumindo. Face a uma infraestrutura já construída, utilização, gestão, conservação, eventual adaptação, estão intimamente interligadas.
- ? Mas fazer pagar tais custos ao utilizador não deverá ser o único objectivo, nem sequer o principal. A tarifa deverá ser utilizada numa perspectiva pedagógica, sublinhando situações de raridade ou escassez,

⁴³⁰ Ver *CONTRADIÇÕES NO PROCESSO HISTÓRICO, PROCURA DE SÍNTESES*, ponto 3.5, *NOVAS CENTRALIDADES E GRANDES SUPERFÍCIES COMERCIAIS*.

induzindo comportamentos, introduzindo racionalidade económica e funcional na organização da cidade. Para tal, as tarifas deverão decorrer de uma política global e integrada.

Nesta perspectiva, não há que procurar cobrar cada infraestrutura em função do seu custo real, mas em função da sua maior ou menor escassez ou congestionamento, de uma lógica de organização territorial de funcionamento da cidade, dos objectivos sociais que se pretendam atingir.

Assim, a utilização deverá ser tarifada com base em *custos marginais de congestionamento*, o que significa poderem ser de valor bastante elevado, muito baixos ou até gratuitos.

Obviamente que tal significa uma selecção, pelo dinheiro, do acesso a alguns bens. Mas permitirá, através de transferências financeiras, que outros se possam tornar, ou manter, acessíveis a todos. E o aumento da racionalidade, eliminação do congestionamento, poupança de recursos, também a todos aproveitará.

- ? Esta política selectiva de tarifação só poderá ser aplicada se a infraestrutura pública for encarada de uma forma integrada e global. Os princípios da gestão de cada uma delas não poderão ser definidos de forma isolada.

Tal questiona, portanto, a sua privatização que, só por si, tenderá a encará-la numa perspectiva puramente comercial, de ressarcimento dos investimentos e obtenção de lucros. Mas não será impossível a adopção de contratos de concessão já subordinados a um modelo global, perdendo-se apenas uma desejável maleabilidade ao longo do tempo.

A busca de racionalidade de funcionamento da cidade, muito dependente da construção e gestão da infraestrutura pública, recorrendo, mais ou menos, a investimentos privados e parcerias, exigirá, em qualquer caso, uma política pública, forte e planeada.

2.5 NOTAS E ORIENTAÇÕES A RETER

Identificou-se *infraestrutura pública* como englobando todo o espaço público, as diversas infraestruturas (redes, canalizações) e os equipamentos sociais; considerou-se a sua divisão em *locais* (de proximidade ao conjunto edificado ou a edificar), *gerais* (todas as outras de competência municipal) e *supramunicipais*. Considerou-se, também, que os seus custos incluem os de *construção inicial*, os de *gestão e conservação*, os de *adaptação* e os de *reconstrução*.

Procurando saber **quem a poderá financiar**, identificaram-se:

- o contribuinte, aquele que paga impostos, sem que tal corresponda a qualquer direito ou vantagem especial;

- o proprietário imobiliário de prédios urbanos e urbanizáveis;
- o promotor, aquele que tem a iniciativa de construir e suporta os consequentes custos financeiros;
- o utilizador, aquele que usufrui e que, se pagar directamente, o fará numa relação biunívoca, a título de tarifa ou pagamento de serviço.

A contribuição, de todos eles, é facilmente justificável: o contribuinte, porque se tratam de serviços públicos; o proprietário, porque os investimentos em infraestruturas lhe valorizam a propriedade; o promotor, porque novas construções exigem, de uma forma geral, novas infraestruturas; o utilizador, porque é quem de facto as usufrui.

Tendo-se concluído pela necessidade de considerar o contributo de todos, pensa-se que este deveria ocorrer num quadro de total transparência e racionalidade, cada um sabendo que custos teria que suportar.

Defende-se, assim, a adopção de um modelo de financiamento da infraestrutura pública subordinado a uma estratégia de desenvolvimento e a um modelo de organização territorial e obedecendo aos **princípios**:

- de eficácia: a infraestrutura terá que ser paga; se não o for suficientemente existirá carência, falta de qualidade de vida;
- de sustentabilidade: considerando recursos disponíveis, a sua maior ou menor escassez e/ou congestionamento;
- de justiça e igualdade: a infraestrutura paga na proporção dos benefícios que cada um dela poderá retirar;
- de solidariedade: acentuando a percepção da cidade enquanto espaço colectivo, para o qual todos deverão contribuir.

Adoptando, então, esta perspectiva e estes princípios, há que fixar algumas orientações sobre a contribuição, para o financiamento da infraestrutura pública, de cada um dos agentes para o efeito identificados.

Pensando na *construção inicial* das infraestruturas, logo se concluirá que estas irão beneficiar, desde logo e especialmente, proprietários e promotores. Os primeiros verão as suas propriedades valorizadas, absorverão a correspondente renda fundiária. Os segundos necessitarão dela para os edifícios que pretendem construir.

Afigura-se, assim, de justiça, que sejam os proprietários e os promotores a suportar os custos da *construção inicial* das infraestruturas, colocando-se a questão de saber como os deverão repartir entre si, considerando para o efeito *infraestruturas locais* e *infraestruturas gerais*.

As *supramunicipais* não serão abordadas neste trabalho.

Não devendo o edifício ser concebido nem autorizado sem a correspondente infraestrutura, surge como compreensível, fácil e eficaz, atribuir aos **promotores** a obrigação de suportar o encargo da *infraestrutura local*.

É o que acontece na generalidade dos loteamentos de terrenos ainda não infraestruturados, sendo que, nestes casos, as obras e correspondentes cedências de terreno ficarão a cargo dos promotores. Mas, quando as infraestruturas já existem, poderá ocorrer uma fuga a esses encargos, nomeadamente através do licenciamento de construção não precedido de loteamento. Os princípios da eficácia, da igualdade e da solidariedade justificam que, nestes casos, os respectivos promotores paguem uma taxa de valor idêntico ao que teriam sido os respectivos encargos de urbanização, se por eles tivessem sido suportados.

Quanto às *infraestruturas gerais*, já parece mais discutível que sejam os promotores a suportá-las: porque apenas em parte os irão servir; porque nem sempre se mostra viável que sejam estes a executá-las; porque há também que considerar a contribuição dos proprietários.

De qualquer forma, sendo eficaz associar cedências de terreno para *infraestruturas gerais* a loteamentos privados, pensa-se que pelo menos esse encargo lhes deverá ser atribuído.

Numa perspectiva de igualdade, os encargos dos promotores, traduzidos em obras + cedências de terreno + taxa, poderão referenciar-se a um valor padrão, sendo então a taxa utilizada como valor residual, que nalguns casos poderá ser mesmo nulo.

De recordar que este fixar, com durabilidade, de um *encargo-padrão*, para além de mais justo, terá ainda a vantagem de poder contribuir para tornar o mercado fundiário mais transparente.

Mas, num compromisso entre rigor e flexibilidade, afigura-se também vantajosa a possibilidade desse *encargo-padrão* poder ser aumentado ou minorado, em determinadas situações devidamente justificadas. Por exemplo, uma urbanização com fim ou localização não conforme o programado, a ser autorizada, deverá suportar o custo adicional das *infraestruturas gerais* que necessitar.

Os **proprietários**, de acordo com o critério atrás adoptado, deveriam suportar o custo da *construção inicial* das infraestruturas não suportadas pelos promotores que, no máximo, seria então o das obras correspondentes às infraestruturas gerais.

Poderão também, além disso, participar no financiamento dos custos de *adaptação*, uma vez que também estes, de forma directa, irão valorizar as respectivas propriedades.

Há que não esquecer que os proprietários são os retentores naturais da evolução da renda fundiária criada pelo processo urbano, sendo por isso justo fazê-los contribuir.

A sua contribuição poderá ocorrer a título de taxa, a título de imposto sobre a propriedade, ou enquanto imposto sobre as mais valias. Em qualquer caso, é recomendável, para contrariar o imobilismo e a retenção do solo ou do imóvel, que estas contribuições sejam de valor significativo, pagas periodicamente e incidindo sobre o valor potencial da propriedade.

A infraestrutura, uma vez construída, terá que ser gerida e conservada. Estas tarefas, tal como também, em parte, as adaptações a novas necessidades, estão directamente associadas à sua concreta utilização.

Surgem assim, naturalmente, os **utilizadores** como aqueles que deverão pagar os custos de *gestão e conservação da infraestrutura pública*, através de prestações pontuais ou periódicas, em função do que vão consumindo.

Mas fazer pagar tais custos ao utilizador não deverá ser o único objectivo, nem sequer o principal. A tarifa deverá ser utilizada numa perspectiva pedagógica, sublinhando situações de raridade ou escassez, induzindo comportamentos, introduzindo racionalidade económica e funcional na organização da cidade. Para tal, as tarifas deverão decorrer de uma política global e integrada.

Nesta perspectiva, não há que procurar cobrar cada infraestrutura em função do seu custo real, mas em função da sua maior ou menor escassez ou congestionamento, de uma lógica de organização territorial de funcionamento da cidade, dos objectivos sociais que se pretendam atingir.

Assim, a utilização deverá ser tarifada com base em *custos marginais de congestionamento*, o que significa poderem ser de valor bastante elevado, muito baixos ou até gratuitos.

Obviamente que tal significa uma selecção, pelo dinheiro, do acesso a alguns bens. Mas permitirá, através de transferências financeiras, que outros se possam tornar, ou manter, acessíveis a todos. E o aumento da racionalidade, eliminação do congestionamento, poupança de recursos, também a todos aproveitará.

Esta política selectiva de tarifação só poderá ser aplicada se a infraestrutura pública for encarada de uma forma integrada e global; os princípios da gestão de cada uma delas não poderão ser definidos de forma isolada.

Tal questiona, portanto, a sua privatização que, só por si, tenderá a encará-la numa perspectiva puramente comercial, de ressarcimento dos investimentos e obtenção de lucros. Mas não será impossível a adopção de contratos de concessão já subordinados a um modelo global, perdendo-se apenas uma desejável maleabilidade ao longo do tempo.

A busca de racionalidade de funcionamento da cidade, muito dependente da construção e gestão da infraestrutura pública, recorrendo mais ou recorrendo menos a investimentos privados e parcerias, exigirá, em qualquer caso, uma política pública, forte e planeada.

Resta falar da participação dos **contribuintes**, do que deverá ser suportado pelos impostos em geral.

- Deverá ser canalizada, sobretudo, para os investimentos mais geradores de ganhos difusos, de externalidades positivas.
- É o caso da simples reconstrução (sem melhoria) das infraestruturas existentes.
- São, também, os casos: de investimentos com fins sociais; de investimentos estratégicos (fortemente multiplicativos).

Chega-se, assim, à **conclusão** de que, genericamente, os custos de *construção inicial* da infraestrutura pública deverão ser suportados por proprietários e promotores, os de *gestão e conservação* pelos utilizadores e os de *reconstrução* pelos contribuintes.

Quanto às obras de *adaptação*, é de notar que se aproximam, por vezes, das de *conservação*, outras vezes, quando de maior amplitude, das de *reconstrução*, ou até das de *construção inicial*, quando integram processos de renovação urbana. Deverão, assim, ser pagas pelos diversos agentes considerados, mais por uns ou por outros, em função do tipo de intervenção de que mais se aproximarem.

3. COMO É FINANCIADA EM PORTUGAL

3.1 DESPESAS E RECEITAS MUNICIPAIS

Pretende conhecer-se o investimento municipal na *infraestrutura pública*, para em seguida procurar identificar a origem das receitas correspondentes.

Comece-se pela primeira tarefa.

São conhecidas e publicadas as contas de gerência anual de cada município. Mas tal informação, estando organizada de acordo com a classificação económica da contabilidade pública, não nos fornece uma visão funcional das despesas.

De qualquer forma, conhece-se a totalidade da despesa. Se se atender às competências municipais em matéria de investimentos públicos (DL 77/84, art. 8º) e recorrendo ainda ao conhecimento empírico do seu funcionamento, facilmente se chegará à conclusão de que a maior parte dessa despesa (digamos na ordem dos 70%)⁴³¹ se destina à construção, gestão, conservação e adaptação da infraestrutura pública de que é responsável: rede viária municipal e arruamentos urbanos; abastecimento de água, recolha e tratamento de esgotos; limpeza pública, recolha e tratamento de lixo; espaços verdes; equipamentos diversos.

Os dados de que dispomos, apesar de imprecisos para o fim pretendido, permitem-nos, contudo, uma aproximação de maior pormenor, através de estimativas sobre a afectação à *infraestrutura pública* de cada uma das parcelas da despesa municipal.

Esse trabalho, relativamente ao somatório dos municípios do Continente, é apresentado no Quadro 43, sendo de apontar, relativamente às percentagens consideradas, as seguintes justificações:

- Grande parte dos trabalhadores municipais, mais de metade, são operários e técnicos que garantem a gestão e conservação das infraestruturas, muito mais do que a realização de obra nova, que crescentemente tem sido entregue ao exterior. Muitos outros tem a seu cargo as tarefas de administração geral, financeira e de recursos humanos, sendo que os respectivos custos deverão ser

⁴³¹ Recorreu-se, para o efeito, a consulta à Associação Nacional dos Municípios.

afectos às correspondentes tarefas operativas da actividade municipal. Justificam-se, assim, os 67% considerados, como se pode constatar pelos casos dos municípios de Aveiro, Coimbra e Évora ⁴³².

- As *aquisições de serviço* a terceiros, empresas ou profissionais liberais, poderão ser as mais diversas. Parte destinar-se-á às *infraestruturas*, por exemplo projectos ou pequenas reparações; digamos 50%.
- As *aquisições de terreno* poder-se-ão destinar à *infraestrutura pública* ou à constituição de lotes urbanos. Estes últimos, se acontecessem, ocupariam áreas e verbas significativas; mas quase não têm ocorrido, como se concluiu noutra parte deste trabalho e como prova a própria exiguidade do investimento realizado. O essencial das aquisições, digamos 70%, tem sido para a *infraestrutura*.
- *Outros edifícios* (que não habitação) e *construções diversas* são equipamentos e infraestruturas; 100%, portanto.
- *Material de transporte* tal como *maquinaria e equipamento* servem todo o funcionamento municipal, talvez na proporção do peso relativo de cada actividade: 67%.
- *Encargos com empréstimos* engloba as rubricas *encargos financeiros* e *passivos financeiros* e igualmente devem ser afectos à generalidade da actividade municipal: 67%.
- Nas *outras despesas* incluíram-se: aquisição de bens, duradouros e não duradouros; transferências correntes e de capital; activos financeiros; outras correntes e de capital. Poder-se-á afectar à infraestrutura pública uma parte significativa das transferências de capital (para Juntas de Freguesia, serviços municipalizados e colectividades), da aquisição de bens não duradouros (onde se incluem combustível e materiais de construção) e também, na proporção correspondente, os activos financeiros (estes, de pequeno valor). O somatório destas três verbas representa quase 60% das *outras despesas*; afectando $\frac{2}{3}$ desse valor, chegar-se-á aos 40%.

432

Pessoal dos Serviços Municipais, em 1996

Pessoal	Aveiro		Coimbra		Évora		Média não ponderada
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	
Dirigentes, técnicos e técnico-profissionais	76	15	138	13	55	8	12%
Operários e similares	229	47	457	44	386	57	49%
Administrativos e fiscais	133	27	287	27	182	27	27%
Motoristas	48	10	63	6	50	7	8%
Outros	5	1	101	10	10	1	4%
Total	491	100	1.046	100	683	100	100%

Fonte: Instituto de Gestão de Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública

Se se considerarem afectos à infraestrutura pública 100% dos operários, 50% dos técnicos, 75% dos motoristas e 33% dos administrativos, chegar-se-á, para a média dos três municípios, aos 70% dos funcionários, ou seja, cerca de $\frac{2}{3}$ da massa salarial.

Quadro 43: Continente. Despesas municipais com a infraestrutura pública, média anual de 1994 a 1996, em contos.

	Despesas Totais	% a afectar à infraestrutura pública	Despesa com infraestrutura pública
Pessoal	172.524.399	67%	115.591.347
Aquisição de serviços	75.395.794	50%	37.697.897
Investimentos em terrenos e obras:			
- Aquisição de terrenos	8.161.582	70%	5.713.107
- Habitação	22.734.320	0%	0
- Outros edifícios	36.658.843	100%	36.658.843
- Construções diversas	114.769.860	100%	114.769.860
Material de transporte, maquinaria e Equipamento	18.893.957	67%	12.658.951
Encargos com empréstimos	34.758.444	67%	23.288.157
Outras despesas	110.948.772	40%	44.379.509
Total	594.845.970	? 66%	390.757.672

Fonte: DGAL, *Finanças Municipais 1994 a 1996***Quadro 44: 16 Concelhos. Despesas municipais com a infraestrutura pública, média anual de 1994 a 1996, em contos.**

Concelhos	Despesa Total	% afecta à infraestrutura pública	Despesa com infraestrutura pública	
			Total	Por fogo ⁽¹⁾
Aveiro	4.241.514	65%	2.750.373	72
Beja	2.096.773	63%	1.311.400	60
Braga	5.891.604	62%	3.656.657	49
Bragança	2.599.812	74%	1.924.324	84
C. Branco	3.478.332	75%	2.599.224	63
Coimbra	6.602.380	61%	4.013.580	50
Évora	4.110.168	66%	2.709.140	86
Faro	2.835.348	59%	1.684.357	49
Guarda	2.695.000	72%	1.942.227	64
Leiria	4.983.259	64%	3.185.334	51
Portalegre	1.789.024	66%	1.185.773	79
Santarém	3.148.648	66%	2.090.414	56
Setúbal	6.313.167	65%	4.115.431	64
V. Castelo	4.954.899	66%	3.273.511	68
Vila Real	2.477.662	68%	1.676.786	63
Viseu	4.356.143	68%	2.974.492	60
16 Concelhos	62.573.734	66%	41.093.022	60
Continente	594.845.970	? 66%	390.757.672	61

Fonte: DGAL, *Finanças Municipais 1994 a 1996*

⁽¹⁾ – Por fogo ou unidade equivalente existente em 1996 = alojamentos existentes em 1996 ? 1,3 (considerando funções não habitacionais)

Através do somatório destas estimativas parcelares chega-se a um número de 66%. De notar que nesta percentagem não estão incluídas, por não se encontrarem disponíveis, as despesas dos *serviços municipalizados*, que poderiam ser afectos em 100% à infraestrutura pública, e que iriam aumentar o valor a que se chegou.

A estimativa genérica, tal como esta, resultante do somatório de estimativas parcela a parcela, conduzem-nos a valores idênticos, o que nos permite alguma confiança. De qualquer forma, são apenas estimativas. Mas mesmo que exista erro significativo, por exemplo mais ou menos 10% do total da despesa municipal, mesmo assim poderemos utilizar o número obtido como uma ordem de grandeza, suficiente para continuarmos a nossa busca.

Aplicando os mesmos critérios (mesmas percentagens) às despesas municipais dos 16 concelhos – capitais distritais, que não Lisboa e Porto – chega-se à conclusão de que a percentagem de despesas com *infraestrutura pública* de cada uma delas é idêntica à do somatório de todos os municípios do Continente, variando entre os 59% e os 75% da respectiva Despesa Total (ver Quadro 44).

Considerando a despesa municipal com a infraestrutura pública por fogo ou unidade equivalente existente, constata-se que esta oscila entre os 50 e os 80 contos por fogo. Mas é de notar que, em tais valores, não estão incluídos, por falta de informação, as despesas efectuadas pelos *serviços municipalizados*, que deveriam ser afectas quase em 100% à infraestrutura pública. Não será por acaso que Bragança e Évora, os únicos dos 16 concelhos que não possuem tais serviços, apresentem valores mais elevados da despesa por fogo (84 e 86 contos, respectivamente). Poder-se-á, assim, pensar que a despesa andarà próximo deste valor, na ordem dos 70 ou 80 contos por fogo existente.

Analisem-se, agora, as receitas municipais. Estas são apresentadas no Quadro 45, relativo à totalidade dos municípios do Continente, com uma organização já diferente da oficial.

Os impostos são organizados em dois grupos, os *gerais*, por se entender que não apresentam relação directa com a *infraestrutura pública* e os *específicos*, por se entender existir tal relação. São estes os impostos sobre a propriedade (contribuição autárquica e sisa, já atrás abordados) e também o imposto sobre veículos, o qual se pode considerar como uma espécie de tarifa inicial para utilização das vias municipais.

Sabe-se que vigora, sobre a contabilidade municipal, o princípio de não consignação das receitas, o que significa que, do ponto de vista legal, não se poderá afectar nenhuma receita a nenhuma despesa em particular.

Mas o nosso exercício é exactamente esse, buscar uma clarificação e racionalidade no financiamento da infraestrutura pública, tendo afecto para o efeito:

- 100% das três receitas já referidas (contribuição autárquica, sisa e imposto sobre veículos), pelas razões expostas;
- 90% sobre as *taxas, multas e outras penalidades*, por nestas serem absolutamente dominantes as relativas a loteamentos e obras, esgotos e lixos;
- 70% sobre a venda de serviços; predominam, aqui, as receitas de fornecimento de água (salvo quando a exploração da rede não é feita pela autarquia, mas por serviços públicos ou municipalizados) e as de ingresso ou utilização de equipamentos municipais; mas também as de aluguer de habitações (nomeadamente sociais), estas últimas não afectas à *infraestrutura*;
- 50% sobre a *venda de bens de investimento*, essencialmente terrenos e edifícios, admitindo que contribuem em partes iguais e que os primeiros sejam lotes para construção.

Tendo-se estimado (ver Quadro 43) a despesa municipal com a infraestrutura pública, ou, o mesmo é dizer, a receita para o efeito utilizada, e estimando-se agora a contribuição específica de cada rubrica considerada, poderá calcular-se, por subtracção, o valor e respectiva percentagem que, dos impostos gerais, será necessário afectar, tendo-se concluído que é da ordem dos 60%, (ver Quadro 45).

Partindo destes valores, não é difícil estimar, como se pretendia, a participação de cada um dos quatro agentes considerados no financiamento da despesa municipal em *infraestrutura pública*. Bastará notar (ver Quadros 45 e 46) que:

- Os *impostos gerais* considerados são pagos pelos contribuintes em geral.
- A contribuição autárquica é paga pelos proprietários.
- Os promotores suportam os encargos com as taxas de loteamentos e obras (que estimamos em 2/3 das receitas com taxas, multas e outras penalidades), uma parte da sisa (talvez não muito grande, que estimamos em 20%) e o preço dos lotes adquiridos ao município (venda de bens de investimento).
- Os utilizadores suportam a restante sisa (a maior parte, talvez 80%), as restantes taxas e multas (nomeadamente as relativas a esgotos e lixo), a aquisição de serviços (água, acesso a equipamentos, etc.) e o imposto sobre veículos (na perspectiva, já referida, de tarifa inicial de utilização de vias municipais).

Tais verbas são reveladoras de quem financia a despesa municipal com infraestruturas: contribuintes e utilizadores (ou seja, as famílias e as empresas) suportam mais de 75% (tendo em atenção as verbas não contabilizadas dos *serviços municipalizados*); proprietários e promotores apenas suportam o restante.

Reduzindo tais verbas a valores unitários, separando já construção existente da construída de novo, e afectando a esta a contribuição dos promotores e àquela a dos restantes agentes, poder-se-á pensar que:

- por *fogo ou unidade equivalente* existente em 1996, os contribuintes pagam anualmente 33 contos, os proprietários 10 e os utilizadores mais de 17 contos;
- por *fogo ou unidade equivalente* que vai sendo construído os promotores pagam 436 contos.

Não esquecendo que todos estes cálculos assentam em estimativas, pensa-se, contudo, que elas nos fornecem uma suficiente aproximação à ordem de grandeza dos valores praticados, salvo no que respeita à contribuição dos utilizadores, já que as verbas não incluídas dos *serviços municipalizados* lhes deveriam ser afectas quase na totalidade.

Quadro 45: Continente. Receitas municipais a afectar à infraestrutura pública, média anual de 1994 a 1996, em contos.

	Receitas total	% a afectar à infraestrutura pública	Receita para infraestrutura pública
Impostos Gerais	317.742.891	60%	190.562.085
- FEF (corrente e de capital)	206.307.542	-	-
- Fundos comunitários ⁽¹⁾	47.207.635	-	-
- Outras transferências ⁽²⁾	31.385.464	-	-
- Derramas	26.827.716	-	-
- Outros impostos municipais ⁽³⁾	6.014.534	-	-
Impostos Específicos	124.304.084	-	124.304.084
- Contribuição Autárquica	57.234.157	100%	57.234.157
- Sisa	57.259.320	100%	57.259.320
- Imposto s/ veículos	9.810.607	100%	9.810.607
Da actividade municipal	115.023.475	-	75.891.503
- Taxas, multas e outras penalidades ⁽⁴⁾	36.887.330	90%	33.198.597
- Venda de serviços	47.566.912	70%	33.296.839
- Venda de bens de investimento ⁽⁵⁾	18.792.135	50%	9.396.067
- Venda de bens correntes	662.848	0%	0
- Rendimento da propriedade	10.081.388	0%	0
- Activos financeiros	1.032.862	0%	0
Empréstimos	34.485.023	0%	0
Outras receitas correntes e de capital	10.470.895	0%	0
Total	602.026.368	? 66%	(6) 390.757.672

(1) - Fundos Estruturais + Transferências Correntes da Comunidade Europeia;

(2) - Outras Correntes + Outras de Capital da Administração Central + Outras de Capital;

(3) - Impostos de Mais Valia + IVA do Turismo + Outros Impostos Directos;

(4) - Inclui não só os que incidem sobre particulares mas também sobre empresas, classificadas na fonte como impostos indirectos;

(5) - Bens Duradouros + Bens Não Duradouros;

(6) - Verba igual à calculada para as despesas - ver Quadro 43.

Quadro 46: Continente. Fontes de financiamento da despesa municipal com a infraestrutura pública, média anual de 1994 a 1996, em contos.

	FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA PÚBLICA			
	Total	%	por fogo ou unidade equivalente existente ⁽¹⁾	por fogo ou unidade equivalente construído anualmente ⁽²⁾
Contribuintes	190.562.085	48,8	33	-
- Impostos Gerais	190.562.085	48,8	33	-
Proprietários	57.234.157	14,6	10	-
- Contribuição Autárquica	57.234.157	14,6	10	-
Promotores	42.980.329	11,0	-	436
- Sisa (20%)	11.451.864	2,9	-	116
- Taxas, multas e outras penalidades (2/3)	22.132.398	5,7	-	225
- Venda de bens de investimento	9.396.067	2,4	-	95
Utilizadores	99.981.101	25,6	17	-
- Sisa (80%)	45.807.456	11,7	8	-
- Taxas, multas e outras penalidades (1/3)	11.066.199	2,8	2	-
- Venda de serviços	33.296.839	8,5	6	-
- Imposto sobre veículos	9.810.607	2,5	2	-
Despesa total	390.757.675	100	61	436

⁽¹⁾ – Alojamentos existentes em 1996 ? 1,3 (considerando funções não habitacionais) = 5.717.018;

⁽²⁾ – Média anual do n.º de licenças de 94 a 96 ? 1,3 (considerando funções não habitacionais) = 98.550

Poder-se-á, tal como se procedeu para o somatório de todos os municípios do Continente, fazer as mesmas contas para cada um deles. O resultado de tais contas é apresentado no Quadro 47, para os nossos 16 municípios de referência.

Pela leitura (complementar) dos Quadros 46 e 47, poder-se-á concluir:

- Os proprietários contribuem em média apenas com 10 contos por ano e por fogo ou unidade equivalente. É esse o valor calculado para o Continente e também para o somatório dos 16 municípios estudados. Podem notar-se algumas variações, que traduzem maior participação da contribuição autárquica dos municípios mais populosos (Aveiro, Braga, Coimbra e Faro, mas nenhum deles chega a atingir os 20 contos). Inversamente Beja, Bragança e Vila Real ficam-se pelos 5 ou 6 contos.
- Relativamente aos utilizadores, os dados disponíveis não nos permitem grandes conclusões. Apenas se poderá dizer que a sua contribuição é superior aos 17 contos por ano e por fogo ou unidade equivalente (valor calculado para o Continente sem considerar os serviços municipalizados). Poderá pensar-se, talvez, em valores próximo dos 28 contos calculados para Évora.
- Os contribuintes participam menos nos concelhos mais populosos ou de maior dinamismo, em resultado da aplicação do Fundo de Equilíbrio Financeiro (transferência de verbas do Orçamento Geral do Estado).

De tal facto resultam menores orçamentos *per capita* (ou por alojamento) nestes concelhos. Em média, para o Continente, esse valor é de 33 contos por fogo ou unidade equivalente.

- Quanto aos promotores, a sua contribuição por cada novo fogo ou unidade equivalente (que vão sendo construídos) é, como já se referiu, de 436 contos no Continente. Tal valor varia significativamente nos concelhos considerados, entre os 162 contos em Castelo Branco e os 661 contos em Évora.

Mas os encargos dos promotores não se traduzem apenas em contribuições monetárias; também realizam obras e cedem terreno para domínio público. É essa globalidade que interessa considerar e que à frente se abordará.

Quadro 47: 16 Concelhos. Participação unitária dos agentes no financiamento da despesa municipal com a infraestrutura pública, média anual de 1994 a 1996, em contos.

Concelhos	Contribuição dos agentes										
	Somatório			Contribuintes		Proprietários		Promotores		Utilizadores ⁽¹⁾	
	Total	A	B	Total	A	Total	A	Total	B	Total	A
Aveiro	2.750.373	58	493	963.562	25	601.840	16	508.433	493	676.538	18
Beja	1.311.400	56	376	878.115	40	118.639	5	92.033	376	222.612	10
Braga	3.656.657	38	329	553.434	7	947.292	13	805.909	329	1.350.022	18
Bragança	1.924.324	79	296	1.335.078	59	132.549	6	120.066	296	336.631	15
C. Branco	2.599.224	60	162	1.698.649	41	337.303	8	100.697	162	462.575	11
Coimbra	4.013.580	43	479	1.248.799	16	1.006.674	13	583.592	479	1.174.514	15
Évora	2.709.140	74	661	1.158.142	37	287.553	9	375.240	661	888.205	28
Faro	1.684.357	44	264	179.923	5	612.358	18	153.139	264	738.937	21
Guarda	1.942.227	58	386	1.169.475	39	192.953	6	178.598	386	401.201	13
Leiria	3.185.334	46	217	1.731.322	28	501.945	8	269.500	217	682.567	11
Portalegre	1.185.773	71	1.056	844.557	56	83.274	6	113.990 ⁽²⁾	1.056	143.952	10
Santarém	2.090.414	52	291	1.112.078	30	324.814	9	164.503	291	489.020	13
Setúbal	4.115.431	50	492	1.282.703	20	628.282	10	873.539	492	1.330.907	21
V. Castelo	3.273.511	60	414	1.930.993	40	474.191	10	381.376	414	486.950	10
Vila Real	1.676.786	57	397	1.023.822	38	154.635	6	168.365	397	329.965	12
Viseu	2.974.492	55	184	1.474.494	30	478.755	10	244.455	184	776.788	16
16 Concelhos	41.093.023	53	368	18.585.148	27	6.883.058	10	5.133.434	368	10.491.384	15
Continente	390.757.672	61	436	190.562.085	33	57.234.157	10	42.980.329	436	99.981.101	17

A – Despesa com infraestrutura pública por *fogo ou unidade equivalente* existente em 1996 ⁽³⁾;

B – Despesa com infraestrutura pública por *fogo ou unidade equivalente* construído anualmente (média do n.º de licenças entre 1994 e 1996) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ – Valores subestimados por não incluírem cobranças dos *serviços municipalizados*. Apenas para Bragança e Évora, que não possuem tais serviços, os valores se aproximam do real;

⁽²⁾ – Este valor não deverá ser considerado, uma vez que, apresentando Portalegre um crescimento diminuto, a afectação de 2/3 das *taxas, multas e outras penalidades* à infraestrutura pública (critério genérico utilizado) se afigura neste caso como excessivo; pela mesma razão, a venda de bens de investimento ganha um peso significativo relativamente ao total;

⁽³⁾ – Procurando traduzir edifícios não habitacionais em fogos, estimaram-se aqueles em 30% destes; assim, n.º de *fogos ou unidades equivalentes* = 1,3 * n.º de fogos.

3.2 ENCARGOS DOS PROMOTORES

Recorde-se que se definiu *promotor* como toda a entidade que tem a iniciativa de construir e suporta os correspondentes custos financeiros, subdividindo-o em urbanizador (promotor de loteamento) e construtor (promotor de edifícios).

Recorde-se, também, que os encargos do promotor se poderão traduzir em cedência de terreno, execução de obra e/ou prestação pecuniária (pagamento de serviço, ou taxa).

Abordar-se-ão, para os loteamentos, cada um destes encargos, um por um, sublinhando-se desde já que, na perspectiva da eficácia como na da igualdade, interessa sobretudo considerar o seu somatório.

Interessa também distinguir e somar os encargos do urbanizador com os do construtor, salientando-se que as suas acções poderão ser sequenciais, mas que também poderá ocorrer a segunda sem se ter verificado a primeira.

Relativamente à prestação, pelo loteador, da **cedência de terreno** ao município, a legislação portuguesa prevê que:

- Os projectos de loteamento deverão incluir “áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infraestruturas viárias e equipamentos”, públicas ou privadas, devendo os seus parâmetros de dimensionamento ser definidos em *plano municipal de ordenamento* ou, na sua falta ou omissão, por portaria governamental (DL 555/99, art. 43º).
- A referida Portaria (1182/92) estabelece dimensionamentos mínimos para arruamentos e estacionamento e para espaços verdes e equipamentos de utilização colectiva. Estes dois últimos são (em síntese) de 25 m² e 35 m² (60 m² no total) por fogo ou equivalente. De notar que, na Portaria, não se distinguem *infraestruturas locais* de *infraestruturas gerais*.
- O loteador deverá ceder gratuitamente à Câmara Municipal as parcelas destinadas àqueles usos que, “de acordo com a lei e a licença ou autorização de loteamento, devam integrar o domínio municipal”, (DL 555/99, art. 44º, n.º 1).
- Se o prédio já estiver servido por infraestruturas e não se justificar que nele se localizem equipamentos, não haverá cedências para esse fim, ficando então o proprietário obrigado a pagar ao município “uma compensação em numerário ou espécie, nos termos a definir em regulamento municipal”, (DL 555/99, art. 44º, n.º 4).

Será então de notar que poderá ou não ocorrer cedência, em função do Plano, do próprio loteamento e da opinião do município. Não havendo cedência, esta poderá ser substituída por compensação, conforme regulamento municipal, se este existir.

O também recente DL 380/99 (art. 11º), não contradizendo as normas acima referidas, traz, contudo, neste domínio e ao contrário do DL 555/99, algumas importantes precisões:

- Distingue parcelas para infraestruturas gerais e para infraestruturas locais.
- Prevê, explicitamente, que o plano possa fixar uma área de cedência média, havendo lugar a compensação quando a área de cedência efectiva lhe for superior ou inferior.

A legislação portuguesa nesta matéria remete, portanto, o essencial da decisão para os municípios.

Analisem-se então os regulamentos de 16 municípios relativos às cedências associadas a loteamentos, cujo conteúdo se encontra traduzido no quadro da página seguinte.

De assinalar, antes de mais, que Aveiro não têm qualquer regulamento sobre o assunto e que Viana do Castelo também não regulamenta a compensação pela não cedência. Perante tais omissões, a quantificação genérica das áreas destinadas a infraestruturas, espaço público e equipamentos é feita por aplicação da Portaria 1182/92 e, quando não ocorre cedência, também não ocorrerá compensação.

No que respeita ao destino das cedências, identificaram-se dois critérios:

- A maioria dos municípios adopta os da Portaria, ou seja, cedências para *equipamentos de utilização colectiva* e cedências para *zonas verdes e de utilização pública*. Estas últimas abrangem infraestruturas gerais e locais, pelo que, na prática, se reduzem quase sempre às segundas.
- 4 municípios (Coimbra, Évora, Portalegre e Leiria) distinguem cedências para *infraestruturas gerais* de cedências para *infraestruturas locais*. Os 3 primeiros apenas fixam a cedência para as *gerais* e referem, relativamente às *locais*, o entendimento de que, dependendo muito do desenho adoptado, não se justifica a sua regulamentação. Leiria, para além da cedências para infraestruturas gerais, adopta para as locais um critério idêntico ao da Portaria.

Abordando agora o dimensionamento das cedências, há que referir que a generalidade dos municípios o referencia ao número de fogos e/ou área bruta de construção autorizada, tal como o faz a Portaria. Apenas Portalegre estabelece a cedência em função da área a lotear.

Quadro 48: 16 Concelhos. Loteamentos, cedência de terreno regulamentada, em 1999.

CONCELHOS	TIPIFICAÇÃO DO MODELO ADOPTADO (1)	QUANTIFICAÇÃO DA CEDÊNCIA (em m²) (2) : (3)						COMPENSAÇÃO PELA NÃO CEDÊNCIA (em contos; por m² de área em falta) (4)
		Infraestrutura local			Infraestrutura geral			
		H.	T.	I./A.	H.	T.	I./A.	
Aveiro	-	-	-	-	-	-	-	-
Beja	A 1 X	-	-	-	35	25	10	4,13 (5)
Braga	B 1 X	25	25	7,5	20	12,5	5	6,75 (6)
Bragança	A 1 X	25	25	20	35	25	10	5,00
C. Branco	A 1 X	25	25	20	35	25	10	5,00 (7)
Coimbra	C 1 X	-	-	-	84	70	70	2,00 (8)
Évora (10)	C 1 Y	-	-	-	84	70	70	3,80
Faro	A 1 X	25	25	20	35	35	10	5,00
Guarda	A 1 X	25	25	20	35	25	10	1,04
Leiria	C 1 X	25	20,8	20,8	70	58,3	58,3	3,18 (6)
Portalegre	C 2 X	-	-	-	(9) 80	(9) 66,6	(9) 66,6	4,00
Santarém	A 1 X	25	25	20	35	25	10	10,00
Setúbal	B 1 X	(11) 20	25	10	(11) 50	25	10	9,00
V. Castelo	-	-	-	-	24	20	10	-
Vila Real	A 1 X	-	-	-	35	25	10	10,20 (6)
Viseu	A 1 X	25	25	20	35	25	10	1,38 (5)
Média dos 16	-	-	-	-	(12) 45	35(12)	24(12)	4,41

H. – Habitação; T – Terciário; I./A. – Indústria e Armazéns.

(1) – O modelo considerado resulta da articulação de:

- Destino e dimensão da cedência exigida:

A: Conforme Portaria 1182/92, que estabelece cedências para “zonas verdes e de utilização colectiva” e “equipamentos de utilização colectiva”.

B: Conforme Portaria 1182/92, mas com diferentes dimensionamentos.

C: Distinguindo áreas para *infraestruturas gerais*: as destinadas a vias sem construção adjacente, equipamentos e zonas verdes de maior dimensão (critério adoptado pelo DL 380/99, art. 141º, n.º 2, alínea b).

- Referência para a quantificação da cedência:

1: Área bruta de construção (abc) e/ou n.º de fogos.

2: Área objecto de loteamento.

- Forma de compensação:

X: Em numerário, podendo, por acordo, ser pago em espécie.

Y: Obrigatoriamente em espécie.

(2) – Infraestrutura local e geral, conforme DL 380/99, art. 141º, n.º 2, b). Considerou-se, relativamente à Portaria 1182/92, que os “espaços verdes e de utilização colectiva” são para *infraestrutura local* (em rigor, poderiam ser também para a *geral*, mas na prática quase não existem) e que os “equipamentos de utilização colectiva” são *infraestrutura geral*.

(3) – Habitação: por 120 m² de abc, ou fogo; Terciário, Indústria e Armazéns: por 100 m² de abc.

(4) – Valores calculados para a área urbana.

(5) – Depende do uso a que se destina o loteamento; considerou-se o caso da habitação colectiva.

(6) – Varia conforme índice de utilização (iu); considerou-se iu = 0,6.

(7) – Prevê ainda a compensação pelo estacionamento em falta: 100 contos por lugar.

(8) – Poderá ser superior se o terreno tiver capacidade construtiva superior à que, pelo índice médio, lhe poderá ser autorizada e se o proprietário não optar por ceder à câmara a área em excesso.

(9) – Sendo que o dimensionamento da cedência é função da área a lotear e não da área bruta de construção, fixou-se, para que a comparação fosse possível, um índice de utilização de 0,6 (que poderá considerar-se médio).

(10) – Évora dispõe de um recente *Regulamento Municipal para a Justa Repartição de Benefícios e Encargos Associados à Construção* (publicado em 2000), que, pelos seus aspectos inovadores, se apresenta em Anexo.

(11) – Cedência em áreas de alta e média densidade; em baixa densidade diminui para 10 m².

(12) – Nos municípios que não dispõe de regulamento, aplica-se a Portaria: 35, 25 e 10 m², respectivamente.

Estabelecendo uma conversão deste critério de Portalegre para o dos restantes concelhos (para uma possível comparação), poderão, ainda sobre o dimensionamento, identificar-se as seguintes situações:

- a maioria dos municípios (8 dos 14) adopta os valores da Portaria;
- Braga adopta valores inferiores aos da Portaria (cerca de metade), enquanto que Setúbal assume valores ligeiramente acima.
- Coimbra, Évora, Leiria e Portalegre fixam valores de cedência para infraestrutura geral muito superiores, acima do dobro da Portaria. De referir que tais valores decorrem, pelo menos nos casos de Coimbra e Évora, de cálculos sobre a Planta de Zonamento, que levaram, em ambos os casos, aos 0,7 m² de área para infraestrutura geral por m² da área bruta de construção, constituindo por isso referência a considerar.

Resta falar da compensação pela não cedência.

Já se referiu que esta não poderá ser cobrada nos dois municípios que não a regulamentaram. Para os restantes, observam-se valores muito diferenciados, desde os 1.000 escudos por m² da Guarda até aos 10,2 contos por m² de Vila Real. Tais diferenças traduzem opções de política municipal, muito mais do que valores locais de mercado. Para a média dos 16, chega-se aos 4,5 contos por m².

De notar que o estabelecimento de um valor elevado como compensação pela não cedência é, do ponto de vista da política municipal, um *pau de dois bicos*: por um lado convida à efectiva cedência ou, em alternativa, é fonte de receita municipal; mas, por outro lado, estimula e consagra valores fundiários elevados, o que é indesejável.

Interessa, para além destes regulamentos, conhecer a prática municipal e eles associada:

- De facto, nos loteamentos, verificam-se ou não cedências?
- E as que ocorrem são bem localizadas (com boa acessibilidade e importância para a estruturação do território), ou correspondem a meras áreas sobrantas?
- Ao nível dos critérios de cedência, estes poderão ser locativos, decorrentes do zonamento dos planos, ou quantitativos, aplicáveis genericamente a todos os loteamentos. Havendo, inevitavelmente, contradição entre ambos, qual deles prevalece, na regulamentação e na prática municipal?

Estas questões foram apresentadas aos serviços de administração urbanística dos 16 municípios em análise, tendo-se obtido as respostas constantes no Quadro 49.

Quadro 49: 16 Concelhos. Loteamentos, cedências praticadas, para *infraestruturas gerais* ⁴³³.

	Aveiro	Beja	Braga	Bragança	C. Branco	Coimbra	Évora	Faro	Guarda	Leiria	Portalegre	Santarém	Setúbal	V. Castelo	Vila Real	Viseu	Total
1. Critérios dominantes para as cedências																	
- Planos	?					?	?				?						4
- Articulação entre planos e critério quantitativo		?		?	?								?	?	?	?	7
- Critério quantitativo			?					?	?	?		?					5
2. Verificam-se ou não cedências?																	
- Há quase sempre cedências, próximo do critério quantitativo		?		?	?			?	?	?		?	?		?	?	10
- (Situação intermédia)			?			?				?				?			4
- É raro haver cedências	?					?											2
3. Localização dominante das cedências:																	
- Em locais importantes para o efeito						?	?						?			?	4
- (Situação intermédia)	?	?	?		?			?	?		?			?	?		9
- Em locais sobranceiros do loteamento				?						?		?					3

Fonte: Inquérito aos serviços de administração urbanística das 16 Câmaras Municipais.

Da análise das respostas obtidas conclui-se existirem práticas municipais bastante distintas neste domínio e delas se poderá colher ensinamento:

- A prevalência de critérios quantitativos garante cedências frequentes, mas com localizações muitas vezes desadequadas aos fins pretendidos. (Parecem ser os casos de Leiria e Santarém).
- A prevalência de critérios geográficos preestabelecidos garante áreas de cedência bem localizadas, mas muito pouco frequentes. (O caso paradigmático é o de Évora, até porque o Plano, até há pouco em vigor, associava espaços de equipamentos a limites de propriedade).
- A adopção de critérios que adicionem e articulem os dois critérios anteriores poderão garantir cedências frequentes e razoavelmente localizadas. (Parecem ser os casos de Beja, Castelo Branco, Setúbal, Vila Real e Viseu).

É de recomendar, portanto, a terceira solução.

Pretendendo aprofundar-se o assunto, valerá a pena conhecer melhor os casos de Setúbal e Viseu, que se afiguram eficazes neste domínio, por articularem critério quantitativo (cedências em todos os loteamentos de razoável dimensão) com estudos urbanísticos identificatórios de locais apropriados a equipamentos (planos de pormenor em Viseu; os próprios loteamentos em Setúbal).

⁴³³ Projecto *Praxis XXI/PCSH/AUR/141/96*, 1999.

As operações de loteamento pressupõem parcelamento em lotes para construção, mas também **obras de urbanização** (DL 555/99, artigos 53º a 56º) a cargo do loteador.

Que obras, em concreto, ficarão a seu cargo? Em princípio, de acordo com a legislação em vigor, todas aquelas que temos denominado *infraestruturas locais* e que tenham sido previstas no próprio projecto de loteamento.

Acontece, no entanto, com alguma frequência, que o loteador nem sempre realiza, porque a câmara municipal a isso não o obriga, todas as infraestruturas que deveria, nomeadamente no que respeita ao tratamento dos espaços públicos. Em estudo relativo ao licenciamento em Leiria e Marinha Grande ⁴³⁴, chegou-se à conclusão de que as insuficiências deste decorrem, sobretudo, da pouca quantidade e pouco tratamento do espaço público.

Poderá acontecer, também, que o loteamento corresponda a uma simples divisão em parcelas ao longo de uma via já infraestruturada (situação que o revogado DL 400/84 denominava de *loteamento simples*) e, nessas situações, poderão não ser necessárias nenhuma, ou quase nenhuma, novas infraestruturas.

Mas ocorrem, ao inverso, situações em que ao loteador é exigido não só a realização das *infraestruturas locais*, mas também a construção ou participação no financiamento das *gerais*. Um pedido de loteamento poderá ser indeferido por “constituir comprovadamente sobrecarga incompatível para as infraestruturas ou serviços gerais existentes”, podendo tal situação ser ultrapassada se o requerente, através de contrato a celebrar com a câmara municipal, “se comprometer a realizar os trabalhos necessários ou a assumir os encargos inerentes à sua execução”, os quais “devem ser proporcionais à sobrecarga para as infraestruturas resultante da operação urbanística”, (DL 555/99, art. 24º, n.º 2 b) e n.º 25).

O DL 380/99, assumindo a este respeito um normativo apenas orientador, parece apontar para um nivelamento (por cima) desta participação, ao determinar para os particulares (proprietários ou promotores?) o dever de participar no financiamento dos “sistemas gerais de infraestruturas e equipamentos públicos municipais” (art. 118º, n.º 3), a “justa repartição de benefícios e encargos dos proprietários abrangidos” por uma unidade de execução (art. 120º, n.º 2) e a “repartição dos custos de urbanização” de forma proporcional à vantagem concedida (intensidade e tipologia da construção autorizada), considerando para o efeito os custos relativos às infraestruturas gerais e às locais (art. 142º).

Neste domínio, da exigência de obras de urbanização ao promotor (tal como para as cedências de terreno), a legislação portuguesa deixa nas mãos dos municípios uma significativa margem de manobra. Os encargos dos promotores poderão, então, variar muito, de município para município e de caso para caso.

⁴³⁴ Pinto, Inês, 1995

Procurar conhecer esta informação em pormenor não é tarefa fácil, uma vez que na maior parte dos municípios esta não se encontra organizada e não existe qualquer base de dados sobre loteamentos de âmbito regional ou nacional.

O conhecimento empírico que temos das cidades portuguesas revela-nos a existência de bastantes áreas sub-infraestruturadas de ocupação recente, o que desde logo nos faz supor uma insuficiente contribuição dos promotores.

Quadro 50: 7 Concelhos. Loteamentos, obras de urbanização realizadas, em 1995, em contos.

		Aveiro	Coimbra	Évora	Guarda	Leiria	Viana do Castelo	Viseu	Somatório (2)	
									N.º	%
Loteamentos (Total)										
N.º de alvarás		16	20	17	9	22	(1) 4	20	92	100
N.º de fogos e outras unidades utilização		?	1.058	242	127	674	36	335	2.472	100
abc (m²)		55.398	166.180	49.786	28.900	137.427	18.846	186.812	587.951	100
Obras de urbanização	Sim	11	17	10	6	15	4	17	69	-
	Não	5	3	7	3	7	0	3	23	-
Custo das obras	Total	92.452	562.039	266.356	40.934	362.989	32.238	367.697	1.632.253	100
	Por alvará	5.778	28.102	15.668	4.548	16.500	8.060	18.385	17.742	-
	Por fogo e out. unid. utilização	?	531	1.101	322	539	896	1.098	660	-
	Por m² de abc	1,7	3,4	5,4	1,4	2,6	1,7	2,0	2,8	-
Loteamentos de pequena dimensão (3)										
N.º de alvarás		8	7	9	5	13	1	6	41	45
N.º de fogos e outras unidades utilização		?	34	45	22	58	4	19	182	7
abc (m²)		6.022	7.538	7.474	4.072	18.153	1.440	5.129	43.806	7
Custo das obras	Total	4.862	15.185	200	1.593	9.425	5.860	2.750	35.013	2
	Por alvará	608	2.169	22	319	725	5.860	458	854	-
	Por fogo e out. unid. utilização	?	447	4	72	163	1.465	145	192	-
	Por m² de abc	0,8	2,0	0,0	0,4	0,5	4,1	0,5	0,8	-
Loteamentos de média dimensão (3)										
N.º de alvarás		7	10	7	4	7	3	12	43	47
N.º de fogos e outras unidades utilização		?	314	101	105	222	32	275	1.049	42
abc (m²)		33.518	65.599	30.197	24.828	50.968	17.406	67.326	256.324	44
Custo das obras	Total	27.590	156.896	77.941	39.341	130.457	26.378	273.766	704.779	43
	Por alvará	3.941	15.690	11.134	9.835	18.637	8.793	22.814	16.390	-
	Por fogo e out. unid. utilização	?	500	772	375	588	824	996	672	-
	Por m² de abc	0,8	2,4	2,6	1,6	2,6	1,5	4,1	2,7	-
Loteamentos de grande dimensão (3)										
N.º de alvarás		1	3	1	0	2	0	2	8	9
N.º de fogos e outras unidades utilização		?	710	96	0	394	0	41	1.241	50
abc (m²)		15.858	93.043	12.115	0	68.306	0	114.357	287.821	49
Custo das obras	Total	60.000	389.958	188.215	0	223.107	0	91.181	892.461	55
	Por alvará	60.000	129.986	188.215	0	111.554	0	45.591	111.558	-
	Por fogo e out. unid. utilização	?	549	1.961	0	566	0	2.224	719	-
	Por m² de abc	3,8	4,2	15,5	0,0	3,3	0,0	0,8	3,1	-

Fonte: Inquérito aos serviços de administração urbanística das 16 Câmaras Municipais.

⁽¹⁾ – Inclui 3 unidades industriais e 3 outras com cerca de 10.000 m² de abc;

⁽²⁾ – Somatório não incluindo Aveiro;

⁽³⁾ – Sendo D = ((custos das obras de urbanização/ 500 contos) + n.º de lotes ? 2 + n.º de fogos) / 3, utilizaram-se os seguintes conceitos:

- loteamentos de pequena dimensão: D ? 10;
- loteamentos de média dimensão: 10 ? D ? 100;
- loteamentos de grande dimensão: D ? 100.

Poder-se-á confrontar tal conhecimento com dados concretos obtidos em 7 municípios, constantes no quadro anterior. Por eles se poderá concluir que, nestes, os custos das obras de urbanização suportados pelos promotores ronda os 3 contos por m² de abc, ou seja, apenas metade do que, pelos nossas conclusões, seria necessário para dotar a generalidade das urbanizações com uma boa qualidade de infraestruturas. Ou seja, estes números confirmam-nos a conclusão a que já se chegara a partir de observação directa, a da existência de muitas áreas sub-infraestruturadas, traduzindo uma insuficiente contribuição dos promotores.

Outra conclusão que se poderá tirar é a de que os loteamentos de pequena dimensão poucas vezes realizam obras de urbanização.

Relativamente aos encargos dos urbanizadores falta, então, abordarmos as taxas que poderão ser cobradas aquando emissão de alvará de loteamento.

Os municípios gozam de autonomia para, nos termos da lei, estabelecerem **taxas municipais** e respectivos montantes, entre as quais ⁴³⁵:

? Taxa pela licença de loteamento, que poderá funcionar como contrapartida pela:

- prestação de um serviço pelo município, o correspondente à apreciação e processamento técnico/administrativo do pedido;
- remoção do limite legal à liberdade de parcelamento e urbanização, com a consequente vantagem concedida.

? Taxa pelas infraestruturas urbanísticas, que tem sido considerada como contrapartida aos investimentos municipais em infraestruturas gerais e/ou locais.

Verifica-se, na legislação recente, uma melhor explicitação do conteúdo desta última taxa. O DL 555/99 determina que a sua fixação deve ser fundamentada, designadamente em “programa plurianual de investimentos municipais em infraestruturas gerais”, mas também noutros factores, entre os quais a localização e correspondentes infraestruturas locais (art. 116º, n.º 5º); afigura-se entendê-la sobretudo na perspectiva de contrapartida pelas *infraestruturas gerais*, mas não deixa de considerar também as *locais*. E o DL 380/99 refere, sem ambiguidade, que ambas as infraestruturas deverão ser comparticipadas (art. 142º). Poderá, pois, concluir-se que constituem, ambas e cada uma delas, contrapartida para a cobrança da infraestrutura, cabendo então ao município regulamentar a sua fixação, fundamentando a decisão.

Em qualquer caso, a taxa, de acordo com a sua definição legal, que a distingue dos impostos, corresponde sempre a uma contrapartida por uma actividade pública, “uma contrapartida real específica (individualizável) em favor do sujeito passivo (aquele que paga a taxa)”. No entanto, o montante não tem que corresponder ao

⁴³⁵ Carvalho, Jorge e Oliveira, Fernanda Paula, 1998, p. 34

custo da actividade que constitui a contraprestação do acto público; sendo de valor diferente, não perde por isso o seu carácter bilateral⁴³⁶.

Apesar disso, seja por respeito ao princípio da proporcionalidade, seja pelo objectivo de racionalidade contabilística que aqui nos norteia, vale a pena confrontar o valor das taxas cobradas com o custo real das infraestruturas e até com o valor da vantagem concedida.

Para conhecer o valor das taxas procedeu-se à análise dos regulamentos/tabelas dos 16 municípios em estudo, constante no Anexo A; o seu resumo é apresentado no Quadro 51.

Começando com as taxas pelas licenças de loteamento, logo se verá que o seu valor é muito baixo, na ordem dos 22 escudos por m² de área bruta de construção (abc) autorizada.

Detectam-se, entre os 16 municípios, diferenças significativas, desde a não aplicação de taxa em Beja e na Guarda, aos cerca de 70 escudos por m² de abc em Setúbal. Mas globalmente, e mesmo os de Setúbal, são valores insignificantes, se comparados com a vantagem concedida pela licença.

Assim, estas taxas terão que ser interpretadas, em todos os 16 municípios, apenas como contrapartida pelo processamento técnico-administrativo, não sendo sequer suficientes para pagar o custo do serviço.

Contas feitas para Aveiro⁴³⁷, chegou-se à conclusão de que, em 1996, o procedimento técnico/administrativo de cada loteamento (apreciação, alvará e fiscalização) custou cerca de 353 contos. Sendo que, em média, a abc por alvará foi de 4.586 m², chega-se a um custo de 77,5 escudos por m² de abc.

Mas estas são outras contas, sobre o funcionamento dos serviços municipais. O que teremos aqui a reter é que a taxa pela licença de loteamento, tal como é cobrada nestes 16 municípios, nada tem a ver com a problemática do pagamento da infraestrutura pública.

Analisem-se agora, para os 16 municípios, as taxas pelas infraestruturas urbanísticas, aplicadas aquando da emissão do alvará de loteamento. Começar-se-á pela sua concepção, para depois analisar os valores praticados.

Combinando as diversas formulações desta taxa, constantes nos diversos regulamentos municipais, chega-se à seguinte fórmula:

⁴³⁶ Teixeira Ribeiro, citado por Carvalho, Jorge e Oliveira, Fernanda Paula, 1998, pp. 10 e 11

⁴³⁷ Carvalho, Jorge et. al. 1997, pp. 35 e 36

$T_i = \lambda(f_1 \cdot \dots \cdot f_n) \cdot t_{il} + (f'_1 \cdot \dots \cdot f'_n) \cdot t_{ig} \cdot abc - C_i$, sendo:

- T_i - taxa pelas infraestruturas urbanísticas;
- t_{il} - taxa pelas infraestruturas locais;
- t_{ig} - taxa pelas infraestruturas gerais;
- f_1, \dots, f_n , tal como, f'_1, \dots, f'_n - diversos factores de ponderação que poderão ser relativos a: localização; usos previstos; infraestruturas existentes; infraestruturas a realizar (pelo município, ou pelo promotor); cedências do loteamento; tipo de loteamento (classificação conforme DL 400/84);
- abc - área bruta de construção autorizada;
- C_i - custo das infraestruturas a cargo do loteador.

As diferenças de concepção, de município para município, poderão referenciar-se à existência ou não de omissões relativas e esta fórmula.

Interessa distinguir, antes de mais, quais as infraestruturas (*locais* e/ou *gerais*) que constituem, em cada município, a contrapartida pela taxa cobrada.

Dos 15 municípios (Setúbal não cobra esta taxa), 9 são omissos a este respeito, 1 (Aveiro) refere as *gerais* e 5 referem as *gerais* e as *locais*. Mas, destes 5, apenas um (Coimbra) prevê um valor específico para cada uma delas, sendo que os outros 4 fixam uma taxa unitária global.

Não distinguir, ou nem sequer referir infraestruturas *gerais* e *locais* é então a atitude dominante.

Outro aspecto a ter em conta, fundamental numa perspectiva de igualdade, é a forma como a taxa se relaciona (ou não) com a realização de infraestruturas pelo loteador. Poder-se-ão identificar três atitudes distintas: a maioritária (acontece em 10 casos) é a de não considerar este aspecto, se bem que, entre eles, Aveiro, Santarém e Viana do Castelo consideram um factor com ele correlacionado, a existência ou não de infraestruturas no local; nalguns casos (Braga e Vila Real) o facto é considerado e traduzido num dos factores (f_i), tornando a taxa unitária maior ou menor; nos restantes três casos (Beja, Évora e Coimbra), justamente aqueles onde o valor da taxa unitária é superior, o custo das obras a cargo do loteador é deduzido no valor da taxa (parcela C_i), podendo anulá-la.

Olhe-se agora para os valores praticados, distinguindo os casos em que o loteador realiza e não realiza infraestruturas.

No primeiro caso – promotor realiza infraestrutura – a taxa média cobrada pelos 16 municípios é de perto de 1.000 escudos por m^2 de abc , variando entre o zero de Setúbal até aos 3.000 escudos em Castelo Branco,

Quadro 51: 16 Concelhos. Loteamentos, taxas municipais regulamentadas, em 1999, em contos.

CONCELHOS	TAXA PELA LICENÇA DE LOTEAMENTO ⁽¹⁾ (por 1000 m ² de abc)	TIPIFICAÇÃO DO MODELO ADOPTADO ⁽²⁾	TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS							
			VALOR (por m ² de abc) ⁽³⁾							
			Infraestruturas já existentes ⁽⁴⁾				Promotor realiza infraestruturas ⁽⁵⁾			
			H.C.	H.I.	T.	I./A.	H.C.	H.I.	T.	I./A.
Aveiro	8,30	A3	2,46	2,05	3,28	3,08	0,53	0,44	0,70	0,66
Beja	0,00	D1	8,26	8,60	7,40	4,82	2,26	2,60	1,40	0,00
Braga ⁽⁶⁾	25,32 a 36,76 ⁽⁷⁾	C2	2,93	1,47	2,93	0,73	1,84	0,92	1,84	0,46
Bragança	18,44	D3	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30
C. Branco	55,83	C3	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Coimbra	16,06 ⁽⁸⁾	C1	4,50	4,50	4,50	3,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Évora	5,39	D1	7,60	7,60	7,60	5,07	1,60	1,60	1,60	0,00
Faro	11,17	C3	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
Guarda	0,00	D3	1,04	0,52	1,04	1,04	1,04	0,52	1,04	1,04
Leiria ⁽⁹⁾	13,52	D3	0,28	0,08	0,28	0,02	0,28	0,08	0,28	0,02
Portalegre ⁽¹⁰⁾	12,98	D3	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
Santarém	53,03	C3	2,16	2,16	3,60	1,08	1,84	1,84	3,06	0,92
Setúbal	59,73 a 87,93 ⁽⁷⁾	- ⁽¹¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-
V. Castelo	18,12 a 24,71 ⁽⁷⁾	D3	1,32	1,32	1,32	1,10	0,62	0,62	0,62	0,51
Vila Real ⁽⁹⁾	9,57	D2	0,28	0,24	0,28	0,25	0,14	0,24	0,14	0,13
Viseu	4,74	D3	1,00	0,60	1,20	0,07	1,00	0,60	1,20	0,07
Média das 16	21,72	-	2,41	2,25	2,51	1,69	0,93	0,83	0,98	0,41

H.C. – Habitação Colectiva; H.I. – Habitação Individual; T – Terciário; I./A. – Indústria e Armazéns.

⁽¹⁾ – Considerando uma solução-tipo de urbanização de vivendas unifamiliares (ver Figura 34).⁽²⁾ – O modelo considerado resulta da articulação de:

- Afectação da taxa às infraestruturas:

A: Às infraestruturas gerais.

B: Às infraestruturas locais.

C: Às infraestruturas gerais e locais.

D: Não explicitada.

- Consideração das obras realizadas pelo promotor:

1: O seu valor é descontado na taxa.

2: O seu valor não é descontado, mas a taxa é inferior.

3: A taxa não sofre qualquer alteração.

⁽³⁾ – Valores calculados para a área urbana; caso haja distinção interna à área urbana, considerou-se a área de expansão.⁽⁴⁾ – Parte-se da hipótese de que o terreno estava totalmente infraestruturado previamente ao loteamento; o promotor não realizará pois quaisquer infraestruturas.⁽⁵⁾ – Parte-se da hipótese de que: o terreno apenas dispõe de contiguidade a acesso não pavimentado e a redes de água e de electricidade; o promotor terá que realizar as infraestruturas, considerando-se 6c/m² de abc como o valor das obras a realizar. Em Aveiro, Santarém e Viana do Castelo a taxa sofre alterações pela aplicação de um factor relativo às infraestruturas preexistentes (f_i).⁽⁶⁾ – A taxa pelas infraestruturas depende da dimensão da cedência; os valores apresentados correspondem à situação de não cedência, sendo o valor máximo a pagar.⁽⁷⁾ – Depende da localização do loteamento.⁽⁸⁾ – Se forem previstas obras de urbanização, a taxa pela licença será acrescida de 25 contos por ano de duração das obras.⁽⁹⁾ – Sendo a taxa pelas infraestruturas calculada em função da frente do lote (caso de Leiria) e da fachada virada ao arruamento (caso de Vila Real) considerou-se loteamento com os seguintes lotes: frente do lote de 23 m, fachada de 20 m, 3 pisos e 800 m² de abc, (habitação colectiva e terciário); frente do lote de 13 m, fachada de 10 m e 200 m² de abc (habitação individual); frente do lote de 25 m, fachada de 20 m e 1000 m² de abc (indústria).⁽¹⁰⁾ – A taxa pelas infraestruturas só é cobrada se o município fizer obras.⁽¹¹⁾ – Não é cobrada a taxa pelas infraestruturas.

distribuindo-se por todo esse intervalo e manifestando, portanto, diferenças assinaláveis entre municípios.

Mas é no segundo caso – promotor não realiza qualquer infraestrutura – que as diferenças entre municípios são radicais. Apenas dois municípios, Évora e Beja, com taxas de cerca de 8 contos por m² de abc, cobram o custo da infraestrutura local. Um grupo de municípios cobra uma taxa ainda com algum significado, entre os 2 e os 4,5 contos por m² de abc; são os casos de Aveiro, Braga, Castelo Branco, Coimbra, Portalegre e Santarém. Mas os restantes cobram taxas baixíssimas e Setúbal nem sequer cobra taxa. A consideração sobre a taxa ser alta ou baixa referencia-se, naturalmente, ao custo real da infraestrutura local (àquela que já foi construída ou ainda terá que o ser, em qualquer caso não pelo promotor) e que atrás calculámos em cerca de 6 contos por m² de abc.

Um outro pormenor, também conceptual, a considerar, é o da variação do valor das taxas em função dos usos autorizados. Constatamos, na maioria dos casos em que tal é considerado:

- taxa relativa ao terciário superior à relativa à habitação, e esta superior à da indústria e armazéns;
- taxa relativa à habitação colectiva superior à relativa à habitação unifamiliar;

A primeira diferenciação corresponde, de facto, à maior ou menor vantagem concedida, de acordo com o mercado.

Mas a segunda merece uma reflexão especial. Sendo que a referida diferenciação não ocorre nos municípios onde as taxas são maiores, mas apenas naqueles onde são inferiores a 2,5 contos por m² de abc, as diferenças de valores, sendo todos pequenos, têm pouco significado financeiro. Traduzem, no entanto, uma perspectiva, a de facilitar a construção de edifícios unifamiliares. Sabendo-se que estes correspondem, em grande parte ⁴³⁸, a moradias de grande dimensão, localizadas de forma dispersa, originando novas necessidades de infraestruturas e uma ocupação desordenada, esta diferenciação de taxas reflecte bem a ausência de uma perspectiva coerente e pedagógica da administração urbanística, a sua convivência com a actual falta de racionalidade presente na ocupação do território.

Abordados de *per si* cada um dos encargos do promotor/loteador, há que considerar o seu somatório. Para tal utilizar-se-ão os dados constantes nos Quadros 52, 53 e 54, relativos a 6 municípios (aqueles de que se obteve informação).

Sendo necessário somar o custo das obras de urbanização (em contos) com as taxas urbanísticas cobradas (também em contos) e com o valor da cedência efectuada (em m²), houve que converter esta última em dinheiro. Utilizou-se, para tal, o valor padrão de 4 contos por m².

⁴³⁸ Ver EVOLUÇÃO TIPOLOGICA DOS EDIFÍCIOS HABITACIONAIS, ponto 5.1.2, Parte I

De notar que apenas foi considerado para o efeito a cedência para *infraestrutura geral*, uma vez que a área afecta à *infraestrutura local*, muito dependente do desenho urbano, pode ser considerada como valor residual, na perspectiva do processo industrial/financeiro da urbanização.

Quadro 52: 7 Concelhos. Encargos totais imputados a loteamentos, em 1995 (em contos).

		Aveiro	Coimbra	Évora	Guarda	Leiria	Viana do Castelo	Viseu	Somatório ⁽¹⁾	
									N.º	%
Loteamentos de pequena dimensão										
N.º de alvarás		8	7	9	5	13	1	6	41	45
N.º de fogos e outras unidades utilização		?	34	45	22	58	4	19	182	7
abc (m²)		6.022	7.538	7.474	4.072	18.153	1.440	5.129	43.806	7
Áreas cedidas	Infraestrutura local (m²)	1.459	2.008	783	885	4.133	1.100	3.155	12.064	4
	Infraestrutura geral (m²)		0	650	0	0	0	2.070	2.720	2
Obras de urbanização		4.862	15.185	200	1.593	9.425	5.860	2.750	35.013	2
Taxas municipais		4.690	19.817	25.065	2.397	1.035	0	1.312	49.626	21
Total		15.388	35.002	27.865	3.990	10.460	5.860	12.342	95.519	4
Encargos	Por alvará	1.924	5.000	3.096	798	805	5.860	2.057	2.330	-
	Por fogo e out. unid. utilização	?	1.029	619	181	180	1.465	650	525	-
	Por m² de abc	2,6	4,6	3,7	1,0	0,6	4,1	2,4	2,2	-
Loteamentos de média dimensão										
N.º de alvarás		7	10	7	4	7	3	12	43	47
N.º de fogos e outras unidades utilização		?	314	101	105	222	32	275	1.049	42
abc (m²)		33.518	65.599	30.197	24.828	50.968	17.406	67.326	256.324	44
Áreas cedidas	Infraestrutura local (m²)	16.437	62.608	7.006	15.505	25.686	6.332	47.300	164.437	48
	Infraestrutura geral (m²)		550	1.435	4.422	6.288	0	0	12.695	11
Obras de urbanização		27.590	156.896	77.941	39.341	130.457	26.378	273.766	704.779	43
Taxas municipais		9.887	35.506	40.677	5.262	5.850	3.713	43.154	134.162	57
Total		37.477	194.602	124.358	62.291	161.459	30.091	316.920	889.721	38
Encargos	Por alvará	5.354	19.460	17.765	15.573	23.066	10.030	26.410	20.691	-
	Por fogo e out. unid. utilização	?	620	1.231	593	727	940	1.152	848	-
	Por m² de abc	1,1	3,0	4,1	2,5	3,2	1,7	4,7	3,5	-
Loteamentos de grande dimensão										
N.º de alvarás		1	3	1	0	2	0	2	8	9
N.º de fogos e outras unidades utilização		?	710	96	0	394	0	41	1.241	50
abc (m²)		15.858	93.043	12.115	0	68.306	0	114.357	287.821	49
Áreas cedidas	Infraestrutura local (m²)	220	54.438	13.053	0	46.482	0	53.132	167.105	49
	Infraestrutura geral (m²)		78.963	0	0	9.780	0	15.242	103.985	87
Obras de urbanização		60.000	389.958	188.215	0	223.107	0	91.181	892.461	55
Taxas municipais		0	13.451	20.580	0	6.025	0	11.140	51.196	22
Total		60.000	719.261	208.795	0	268.252	0	163.289	1.359.597	58
Encargos	Por alvará	60.000	239.754	208.795	0	134.126	0	81.645	169.950	-
	Por fogo e out. unid. utilização	?	1.013	2.175	0	681	0	3.983	1.096	-
	Por m² de abc	3,8	7,7	17,2	0,0	3,9	0,0	1,4	4,7	-
Loteamentos (Total)										
N.º de alvarás		16	20	17	9	22	4	20	92	100
N.º de fogos e outras unidades utilização		?	1.058	242	127	674	36	335	2.472	100
abc (m²)		55.398	166.180	49.786	28.900	137.427	18.846	186.812	587.951	100
Áreas cedidas	Infraestrutura local (m²)	18.116	119.054	20.842	16.390	76.301	7.432	103.587	343.606	100
	Infraestrutura geral (m²)		79.513	2.085	4.422	16.068	0	17.312	119.400	100
Obras de urbanização		92.452	562.039	266.356	40.934	362.989	32.238	367.697	1.632.253	100
Taxas municipais		14.577	68.774	86.322	7.659	12.910	3.713	55.606	234.984	100
Total		107.029	948.865	361.018 ⁽²⁾	81.281	440.171	35.951	492.551	2.359.837	100
Encargos	Por alvará	6.689	47.443	21.236	9.031	20.008	8.988	24.628	25.650	-
	Por fogo e out. unid. utilização	?	897	1.492	640	653	999	1.470	955	-
	Por m² de abc	1,9	5,7	7,3	2,8	3,2	1,9	2,6	4,0	-

Fonte: Inquérito aos serviços de administração urbanística das 16 Câmaras Municipais.

⁽¹⁾ – Somatório não incluindo Aveiro;

⁽²⁾ – Considerando cedência de área comercial construída no valor de 15.000 contos.

Chega-se, assim, a um encargo médio do promotor/loteador da ordem dos 4.000 escudos por m² de abc (ver Quadro 52).

De recordar que atrás se tinha concluído ⁴³⁹ que o loteador deveria suportar, no mínimo, o custo da *infraestrutura geral* que, de acordo com os valores a que se chegou, corresponderiam a um encargo médio de 8,8 contos por m² de abc (6 contos por m² de abc + 0,7 m² por m² de abc ? 4 contos por m²).

Conclui-se, assim, que no somatório dos 6 municípios considerados, os encargos dos loteadores não chegam a metade do que, segundo o nosso critério, deveriam ser.

Notam-se diferenças substanciais entre municípios, sendo que apenas os valores praticados em Évora se aproximam dos custos de referência. Mas o que interessa realçar, globalmente, é a insuficiência da participação dos loteadores nos custos da infraestrutura pública.

Procurando uma análise de mais pormenor, distinguindo entre loteamentos, poderá verificar-se que nem todos suportam encargos. O quadro seguinte indica-nos que, nos 6 municípios considerados, 25% dos loteamentos não realizam obra, 13% não pagam taxas e 78% não praticam cedências para infraestrutura geral.

Quadro 53: 6 Concelhos. Loteamentos, ocorrências de encargos, em 1995, em número de alvarás.

Encargos		Coimbra	Évora	Guarda	Leiria	Viana do Castelo	Viseu	Somatório	
								N.º	%
Obras de urbanização	Sim	17	10	6	15	4	17	69	75
	Não	3	7	3	7	0	3	23	25
Cedência para infraestrutura geral	Sim	5	3	3	7	0	2	20	22
	Não	15	14	6	15	4	18	72	78
Taxas municipais	Sim	20	11	6	22	3	18	80	87
	Não	0	6	3	0	1	2	12	13

Fonte: Inquérito aos serviços municipais das 16 Câmaras Municipais.

Procurando um detalhe ainda maior, poderá considerar-se, como já se fez anteriormente, a divisão dos loteamentos em de pequena, de média e de grande dimensão (ver Quadros 52 e 54).

Poderá então concluir-se que, de uma forma geral, os encargos unitários dos promotores de loteamentos são tanto menores quanto menor a sua dimensão.

Constata-se que os pequenos loteamentos quase não realizam obra nem cedem terreno para infraestrutura geral e que as taxas que pagam rondam apenas os 1.000 escudos por m² de abc.

⁴³⁹ Ver ponto 2.3 PROMOTORES

Ao contrário, os grandes loteamentos já suportam tais encargos mas, mesmo estes, apenas na ordem de metade dos que, pelos nossos cálculos, deveriam ser praticados, para garantirem soluções harmoniosas e bem infraestruturadas.

Quadro 54: Somatório de 6 Concelhos. Encargos dos promotores, em 1995, em contos, por m² de abc.

Loteamentos	N.º alvarás	abc (em m ²)	Encargos / m ² abc			
			Cedências ⁽¹⁾	Obras	Taxas	Total
Pequena dimensão	41	43.806	0,25	0,80	1,13	2,18
Média dimensão	43	256.324	0,20	2,75	0,52	3,47
Grande Dimensão	8	287.821	1,45	3,10	0,18	4,72
Total	92	587.951	0,81	2,78	0,40	4,01

Fonte: Inquérito aos serviços municipais das 16 Câmaras Municipais.

Abordados os encargos do promotor/loteador, há que pensar nos do **promotor/construtor**, sendo de referir, mais uma vez, que eles poderão ser sequenciais (quando haja loteamento), mas que também poderá acontecer apenas o segundo (sempre que a edificação não tenha sido precedida de loteamento).

Aquando da licença de construção não ocorrerá, em princípio, cedência de terreno ou realização de obra de urbanização. Poderá, no entanto, haver excepções. Nos casos não precedidos de loteamento poderá o edifício ou muro ser obrigado a recuar, de acordo com alinhamento definido pela Câmara Municipal (art. 7º do RGEU – DL 38384, de 1951) e nesse caso será cedida uma pequena faixa para domínio público. O pedido poderá também ser indeferido por ausência ou insuficiência de infraestruturas e, nesses casos, se quiser edificar, terá que assumir o encargo da sua realização (n.º 4, do art. 24º e art. 25º, do DL 555/99).

Mas, na maioria dos casos, o encargo associado ao licenciamento de construção traduz-se apenas no pagamento de taxas. À semelhança do que se passa com os loteamentos, é possível, do ponto de vista legal, cobrar uma taxa pela licença de construção (contrapartida pelo processamento técnico-administrativo do pedido e/ou pela remoção administrativa do limite legal/vantagem concedida) e uma taxa pelas infraestruturas urbanísticas.

Existiram, num passado ainda recente, dúvidas jurídicas sobre a possibilidade de cobrar esta última taxa aquando do licenciamento de construção, mas o Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 639/95 ⁴⁴⁰, pronunciou-se afirmativamente sobre o assunto. Afigura-se, no entanto, que tais dúvidas se reflectem ainda, por vezes, nos regulamentos e práticas municipais; a Câmara Municipal de Aveiro, por exemplo, tem esta taxa regulamentada, mas não a aplica. É de esperar que o recém publicado DL 555/99, que no seu art. 116º, n.º 3, afirma explicitamente tal possibilidade, venha pôr fim a tais situações.

⁴⁴⁰ Carvalho, Jorge e Oliveira, Fernanda Paula, 1998, pp. 22-25

Analisem-se os regulamentos/tabelas de taxas dos 16 municípios em análise, relativas ao licenciamento de construção (ver Quadro 55).

Poderão detectar-se três atitudes (ou concepções) bastante distintas:

- Alguns municípios apenas cobram a taxa pela licença de construção e, pelo seu valor bastante baixo, percebe-se a intenção de apenas a considerar como contrapartida pelo procedimento técnico-administrativo. São os casos de Beja, Castelo Branco, Santarém e Setúbal.
- Metade dos municípios cobram as duas taxas, a de licença de obras e a de infraestruturas.
- Os restantes 4 (Coimbra, Évora, Guarda e Portalegre) apenas cobram a taxa pela licença de construção. Mas, porque incluem nela duas parcelas, poderá entender-se que uma delas (a de menor valor) corresponde ao processamento técnico/administrativo e que a outra parcela (de maior valor) corresponde à contrapartida pela vantagem concedida, substituindo de alguma forma (pelo menos do ponto de vista financeiro) a não cobrança da taxa pelas infraestruturas. Esta atitude poderá encontrar explicação na vontade de evitar as dúvidas legais sobre esta última taxa.

Para comparar as taxas dos vários municípios e porque é sobretudo o seu valor que se pretende analisar, considerou-se a segunda parcela da taxa pela licença de construção destes 4 municípios como se de uma taxa pelas infraestruturas se tratasse (ver Quadro 55). Afinal de contas, seja qual for a sua denominação, corresponde a um encargo não administrativo do promotor/construtor.

Sobre a taxa pela licença de construção – tal como a considerámos no Quadro 55 – ela ronda, em média, os 200 escudos por m² de abc, por ano de licença, variando entre os 75 escudos de Coimbra e os cerca de 500 escudos de Faro e Setúbal.

Pelos cálculos feitos para Aveiro ⁴⁴¹, porque cada licença terá custado em média 70.900 escudos e terá autorizado, também em média, 745 m² de abc, estima-se um custo próximo dos 100 escudos por m² de abc.

Conclui-se, assim, que a maior parte dos municípios cobra, pela licença de construção, um valor superior ao custo efectivo do correspondente processamento técnico/administrativo, ao contrário de que acontece com as licenças de loteamento.

Mas tal verba apenas tem significado para pagar os serviços de administração urbanística municipal; é insignificante se confrontada com o custo das infraestruturas, pelo que, para este efeito, pelo seu conceito jurídico, mas também por razões financeiras, deverá ser desprezada.

⁴⁴¹ Carvalho, Jorge e Oliveira, Fernanda Paula, 1998, pp. 33 e 36

Quadro 55: 16 Concelhos. Construção de edifícios, taxas municipais regulamentadas, em 1999, em contos

CONCELHOS	TIPIFICAÇÃO DO MODELO ADOPTADO ⁽¹⁾			TAXA PELA LICENÇA DE OBRA (por 1 ano; para 200 m ² de abc)	Taxa pelas infraestruturas ^{(2) : (3)} (por m ² de abc)							
					Cidade				Espaço Rural Envolvente ⁽⁴⁾			
	A	B	C		H.C.	H.I.	T.	I./A.	H.C.	H.I.	T.	I./A.
Aveiro ⁽⁵⁾			?	16,50	2,46	2,05	3,28	3,08	0,49	0,41	0,66	0,62
Beja	?			36,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Braga			?	50,00	0,75	0,50	0,75	0,25	0,75	0,38	0,75	0,25
Bragança			?	40,20	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50
C. Branco	?			⁽⁶⁾ 21,60 A 36,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Coimbra		?		15,00	5,00	5,00	5,00	3,50	1,50	1,50	1,50	1,50
Évora		?		24,40	11,40	11,40	11,40	7,64	1,48	1,48	1,48	1,48
Faro			?	⁽⁶⁾ 65,30 ou 105,30	⁽⁷⁾ 3,00	⁽⁷⁾ 3,00	⁽⁷⁾ 3,00	⁽⁷⁾ 3,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Guarda		?		38,80	1,08	1,08	1,08	1,08	1,08	1,08	1,08	1,08
Leiria ⁽⁸⁾			?	32,00	0,28	0,08	0,28	0,02	0,06	0,02	0,06	0,01
Portalegre		?		64,00	2,00	0,50	2,00	1,60	0,30	0,08	0,30	0,24
Santarém	?			36,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Setúbal	?			⁽⁹⁾ 79,80 A 164,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
V. Castelo			?	42,00	1,65	1,65	1,65	1,10	0,35	0,35	0,35	0,35
Vila Real ⁽¹⁰⁾			?	⁽⁶⁾ 41,80 ou 45,80	0,28	0,24	0,28	0,03	0,28	0,16	0,28	0,03
Viseu			?	⁽⁶⁾ 22,50 A 30,50	0,28	0,10	0,67	0,07	0,12	0,06	0,29	0,03
Média das 16	-	-	-	43,71	1,92	1,76	1,99	1,49	0,68	0,63	0,70	0,63
Média em 11 ⁽¹¹⁾	-	-	-	41,04	1,75	1,52	1,86	1,47	0,86	0,78	0,89	0,78

H.C.: Habitação Colectiva; H.I.: Habitação Individual; T: Terciário; I/A: Indústria ou Armazéns.

(1) – A. Apenas cobrada a taxa pela licença de obra, entendida enquanto procedimento técnico-administrativo.

B: Apenas cobrada a taxa pela licença de obra, mas podendo intuir-se que integra duas parcelas: uma pelo procedimento técnico administrativo; outra pela vantagem concedida e/ou infraestruturas urbanísticas.

C: Cobrada taxa pela licença de obra, enquanto procedimento técnico-administrativo e taxa pela realização de infraestruturas.

(2) – Nas parcelas precedidas de loteamento a taxa pelas infraestruturas é, em todos os casos, igual a zero.

(3) – Na situação tipo B optou-se por incluir a parcela não técnico-administrativa da licença de obra como se de taxa pela infraestruturas se tratasse, de modo a permitir a comparação de valores.

(4) – Nos casos em que a Área Rural (não urbana, nem urbanizável) surge subdividida, considerou-se sempre a mais próxima da cidade. Nalguns concelhos as taxas são função do nível de serviço das infraestruturas; nestes casos considerou-se como tendo via pública não pavimentada e rede de água e sem rede de esgotos.

(5) – A taxa pelas infraestruturas está prevista, mas deixou de ser cobrada, desde a entrada em vigor do DL 445/91 (art. 68º); o Acordo do Tribunal Constitucional n.º 639/95 considerou que deste artigo não resultaria qualquer impossibilidade de cobrança desta taxa; mas continua a não o ser.

(6) – Depende do uso a que se destinam os edifícios.

(7) – Valor cobrado em zona urbana; na zona urbanizável de expansão o valor da taxa pelas infraestruturas diminui para 1,2.

(8) – A taxa pelas infraestruturas é calculada por m linear de frente do lote. Para se poder comparar, considerou-se: construção com 800 m², 3 pisos, e frente do lote de 23 m (habitação colectiva e terciário); construção com 200 m² e frente de lote de 13 m (habitação individual); construção com 1000 m² e frente do lote de 25 m (indústria).

(9) – Depende do uso e da zona.

(10) – A taxa pelas infraestruturas corresponde ao somatório de um valor fixo (29,5 c) com uma parcela por m² de abc (0,15 c) e com uma parcela por m linear de fachada virada ao arruamento (3,7 c). Para se poder comparar, considerou-se: construção com 800 m² e fachada de 20 m (habitação colectiva e terciário); construção com 200 m² e fachada de 10 m (habitação individual); construção com 1000 m² e fachada de 20 m (indústria).

(11) – Não considerando Évora, por que com taxas de infraestruturas muito superiores, nem Beja, Castelo Branco, Santarém e Setúbal, por que com taxas nulas.

No que respeita à taxa pelas infraestruturas – tal como a considerámos no Quadro 55 – há que referir, antes de mais, que (em todos os municípios em que está prevista) só é cobrada nas parcelas não constituídas através de loteamento. Consta-se, assim, a preocupação generalizada de evitar uma dupla taxação, aspecto agora consagrado no DL 555/99, art. 116º, n.º 3.

Nesta taxa de infraestruturas aplicada à construção, tal como na sua congénere aplicada aos loteamentos, verifica-se muitas vezes a diferenciação dos seus valores em função da localização, usos, infraestruturas existentes, etc. Os critérios utilizados são os mesmos, num e noutro caso, sendo que os comentários sobre tal diferenciação, que já atrás foram feitos, também aqui se aplicam.

Verifiquem-se então os valores das taxas para as 16 cidades, usando como exemplo os aplicados à habitação colectiva.

Já se referiu que em quatro municípios não são cobradas. Em três (Leiria, Vila Real e Viseu) são apenas simbólicos, de 280 escudos por m² de abc. Em Évora são de 11,4 contos. As restantes variam entre os 750 escudos em Braga e os 5 contos em Coimbra.

A primeira conclusão que se poderá tirar é a da grande diversidade entre municípios.

A segunda é que, salvo o caso de Évora, o promotor-construtor da parcela não precedida de loteamento paga pouco ou quase nada do custo das infraestruturas; mesmo em Coimbra, não chega a pagar o custo da infraestrutura local, que atrás se estimou em 6 contos e que nesta cidade, pela sua difícil topografia, é bem superior.

A terceira conclusão é a de que vale a pena, ao promotor, fugir ao loteamento, uma vez que este, na maioria dos municípios, tem encargos superiores relativamente à simples construção. Tem maiores custos processuais (que significam tempo e por isso dinheiro), estão obrigados a obras de urbanização e cedências e ainda por cima pagam taxas maiores. Interessando, ao ordenamento de cidade e à qualidade de vida da população, que o promotor realize infraestruturas públicas, em solução de conjunto, e que não se limite a construir peças isoladas, também este facto é revelador das incongruências da actual prática urbanística.

Poder-se-á questionar até que ponto estes 16 municípios serão representativos da generalidade do País, no que respeita ao valor das taxas cobradas aquando licenciamento de loteamento e de construção.

Não se conhecem estudos sobre o assunto para a globalidade dos municípios portugueses. Mas poderá referir-se um realizado para a Região Norte⁴⁴², abrangendo 24 municípios e o período de tempo entre 1990 e 1993, no qual se concluiu:

⁴⁴² C.C.R.N., 1996, pp. 31-34

- que as receitas provenientes da taxa pelas infraestruturas apenas representavam 43% do total das taxas relativas ao licenciamento de loteamento e construção (não esquecer que estas correspondem a simples processamentos técnico-administrativos);
- que, em média, pela taxa de infraestruturas, se cobram 455 contos por loteamento e 172 contos por construção.

A conclusão é imediata: os valores cobrados, face ao custo inicial da infraestrutura pública, são menores do que os calculados para os 16 municípios em análise, cuja média aponta, nos loteamentos, para uma taxa de 2.554 contos (ver Quadro 52, tendo em atenção que a dimensão dos loteamentos, nestas cidades, poderá ser maior) e, nas licenças de construção, para taxas entre os 1.000 escudos e 1.500 escudos por m² de abc (ver Quadro 55, tendo também em atenção que a taxa só é aplicada em parcelas não constituídas por loteamento).

Sobre os encargos dos promotores, poderá então concluir-se:

- O promotor/urbanizador suporta encargos com a cedência de terrenos, realização de obra e pagamento de taxas, sendo que o somatório destes encargos é, em média, de cerca de metade do valor por nós calculado para o custo das infraestruturas locais e cedência de terreno para infraestruturas gerais. Este cálculo levou-nos aos 8,8 contos por m² de abc (6 contos por m² de abc + 0,7 m² de cedência por m² de abc ? 4 contos por m² de cedência). O somatório dos encargos para os 16 municípios considerados ronda os 4 contos por m² de abc.

Tal conclusão confirma o que a observação directa nos demonstra, a existência de urbanizações recentes sub-infraestruturadas.

- O promotor/construtor de parcelas não decorrentes de loteamento e o loteador de parcelas ao longo de via já infraestruturada não suportam, na maior parte dos casos, cedências nem obras de urbanização, mas apenas taxas. Estas, em grande número de municípios, são de valores muito baixos, ou mesmo insignificantes. Ou seja, tais promotores não suportam minimamente o custo da infraestrutura pública, situação que origina carência de espaço público e que constitui um estímulo à indesejável proliferação de construções desgarradas.
- Verificam-se, entre os vários municípios analisados, situações muito diversas relativamente a cada um dos encargos do promotor/urbanizador (e respectivo somatório) e sobre as taxas pagas pelo promotor/construtor. Apenas em Évora os encargos praticados se aproximam dos valores de referência calculados. Na maior parte dos municípios o encargo médio total situa-se entre os 2 e os 3 contos por m² de abc, ou seja, só 30% do valor de referência, o qual corresponderia a suportar a totalidade das infraestruturas locais e, das infraestruturas gerais, apenas a cedência de terreno.

3.3 ENCARGOS DOS PROPRIETÁRIOS

A contribuição dos proprietários, que poderemos considerar afectada à infraestrutura pública, corresponde, no essencial, à contribuição autárquica.

Em rigor, também se deveriam considerar os impostos sobre sucessões e doações, da ordem dos 10 milhões de contos por ano, que em grande parte se reportam a imóveis, e a taxação de mais valias e de lucros sobre transacções de imóveis que, integrando o IRS e o IRC, não são conhecidos. Mas tratam-se de valores pouco significativos. Além disso, o primeiro é crescentemente questionado e o segundo até poderá incidir sobre valorizações da propriedade decorrentes de investimentos dos proprietários.

Em Portugal, o imposto praticado sobre a propriedade, enquanto bem patrimonial, é de facto a contribuição autárquica que, criada em 1988 (DL 442-a/88), veio substituir as contribuições prediais rústica e urbana. Mas estas incidiam sobre o rendimento da propriedade, enquanto a contribuição autárquica incide sobre a propriedade imobiliária *per se*, como realidade patrimonial tributável, a que deverá corresponder um imposto real (não pessoal), de acordo com uma avaliação objectiva ⁴⁴³.

O código de contribuição autárquica continua a distinguir prédios rústicos e urbanos, integrando nesta última categoria todos os que se situam no interior de um perímetro urbano legalmente fixado (excepto os que, por razões regulamentares, apenas possam tirar rendimento agrícola) e ainda núcleos com um mínimo de 10 fogos. Prevê taxas anuais de 0,8% para os prédios rústicos e de 1,1% a 1,3% (conforme decisão do respectivo município) para os prédios urbanos, taxas essas que deveriam incidir sobre o valor patrimonial de cada prédio, estabelecido de acordo com Código de Avaliações.

As taxas são altas mas, encontrando-se a generalidade das matrizes extremamente desactualizadas, os valores cobrados são, quase sempre, insignificantes. As excepções são os prédios urbanos construídos ou renovados recentemente e que, precisando de avaliações oficiais, sofrem actualizações da matrizes. Já atrás se falou sobre a injustiça de tal situação e sobre os inconvenientes que traz ao ordenamento do território, por penalizar a iniciativa e incitar ao imobilismo.

Vejam-se agora, com algum pormenor, no quadro seguinte, números relativos à contribuição autárquica cobrada em 1995 e aos correspondentes valores patrimoniais constantes nas matrizes:

⁴⁴³ GAPTEC/ Universidade Técnica de Lisboa e Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais/ Ministério das Finanças, 1996, pp. 157-

Quadro 56: Contribuição Autárquica, cobrada em 1995

	N.º de Prédios (em milhões)	Valores Patrimoniais		Valores Patrimoniais Não Isentos		Colecta	
		Total (em milhões de contos)	Por prédio (em contos)	Total (em milhões de contos)	%	Total (em milhões de contos)	Por prédio (em escudos)
RÚSTICOS	11,7	165	14	120	73	1,0	82
URBANOS	5,3	8.234	1.560	4.964	60	62,5	11.800
TOTAL	17,0	8.400	494	5.085	61	63,5	3.750

Fonte: INE, Estatísticas da Contribuição Industrial, 1995

Estes números são suficientemente elucidativos da realidade global portuguesa sobre a contribuição fiscal da propriedade:

- Os prédios rústicos apenas contribuem com 1 milhão de contos por ano, ou seja, quase nada. Mas essa não é a nossa área de investigação.
- A avaliação constante nas matrizes é, em média, de 1.560 contos por prédio urbano. Sendo que o prédio poderá ser um terreno urbanizável, uma vivenda unifamiliar ou uma torre de grande dimensão, facilmente se concluirá que a avaliação é 20 ou 30 vezes menor do que o valor de mercado. Estando alguns prédios avaliados por valores actuais (ou próximos disso), conclui-se ainda que os restantes estão referenciados a valores diminutos.
- Consta-se que 40% dos valores patrimoniais constantes das matrizes, relativos a prédios urbanos, estão isentos de contribuição autárquica. Deste valor, 77% corresponde a isenções temporárias (quase sempre associadas à aquisição de casa própria), 22% a isenções permanentes e apenas 1% a isenções técnicas (colectas inferiores a 1.000 escudos) ⁴⁴⁴.
- Cada prédio urbano paga, assim, em média e por ano, apenas 12.000 escudos.

Poderá, também, fazer-se uma estimativa da contribuição paga em média por cada alojamento. Em 1995 existiam, em Portugal, cerca de 4,4 milhões de fogos. Imagine-se que eles representam $\frac{2}{3}$ do valor patrimonial urbano existente; o restante seriam edifícios ou parte de edifícios com funções não habitacionais e terrenos edificáveis. Chega-se, então, à conclusão de que a contribuição autárquica paga por alojamento terá sido da ordem dos 9,5 contos por fogo, por ano (62,5 milhões de contos / (4,4 milhões de fogos \times 1,5)).

Partindo das receitas municipais, chegou-se a um número semelhante, da ordem dos 10 contos por fogo ou unidade equivalente.

Mas sabe-se que alguns estão isentos, nomeadamente os construídos recentemente, para habitação própria. Imagine-se que estão isentos todos os construídos entre 1985 e 1995 e só esses. Nesse caso, haveria só

⁴⁴⁴ INE, Estatísticas da Contribuição Predial, 1995

que considerar os fogos existentes em 1985 e chegar-se-ia ao valor de 11,5 contos por fogo, por ano (62,5 milhões de contos / 3,6 milhões de fogos ? 1,5).

A conclusão, usando uns ou outros critérios, referenciando a prédios ou alojamentos, é a mesma e muito clara: a propriedade imobiliária, encarada globalmente, paga impostos baixíssimos, se confrontados com os custos da infraestrutura pública.

3.4 VISÃO SINTÉTICA

Identificaram-se (ponto 1) os diversos custos da infraestrutura pública e procuraram-se os seus concretos valores.

Identificaram-se (ponto 2) quatro possíveis e efectivos financiadores de infraestrutura pública: proprietários imobiliários, promotores, contribuintes (em geral) e utilizadores (directos). Considerou-se uma possível forma de repartição, entre eles, desses diversos custos.

Procurou-se, agora, informação sobre a efectiva participação de cada um deles no financiamento da infraestrutura pública em Portugal.

As conclusões a que se chegou, já referenciadas aos critérios de repartição adoptados, são aqui apontadas, em síntese.

A contribuição dos proprietários corresponde, no essencial, à contribuição autárquica.

Em 1995, estando recenseados 5,3 milhões de prédios urbanos, a avaliação constante nas matrizes era apenas de 4.964 milhões de contos, ou seja, em média, de 1.560 milhões por prédio. Sendo que prédio poderá ser um terreno urbanizável, uma vivenda unifamiliar ou uma torre de grande dimensão, facilmente se concluirá que a avaliação é 20 ou 30 vezes menor do que o valor de mercado. Estando alguns prédios avaliados por valores actuais (ou próximos disso), conclui-se que os restantes estão referenciados a valores diminutos.

A contribuição autárquica cobrada, em 1996, sobre os *prédios urbanos* foi de 62,5 milhões de contos, pelo que, em média, cada um terá pago cerca de 12 contos. Noutras contas, realizadas a partir de receitas autárquicas e relativas ao alojamento, chegou-se a uma verba de cerca de 10 contos por fogo e por ano.

A conclusão, usando uns ou outros critérios, referenciada a prédios ou alojamentos, é a mesma e muito clara: a propriedade imobiliária, encarada globalmente, paga impostos baixíssimos, se confrontados com os custos da infraestrutura pública.

Sobre a contribuição dos **promotores** também foi possível chegar a conclusões bastante significativas.

De lembrar que estes se poderão dividir em promotor/urbanizador e promotor/construtor e que os seus encargos se deverão reportar aos fogos construídos de novo, por sua iniciativa, e não à globalidade dos fogos existentes.

O promotor/urbanizador suporta encargos com obras de urbanização, cedência de terreno para infraestrutura geral (a cedência para infraestrutura local poderá considerar-se mero residual do processo financeiro/industrial de urbanização) e taxas urbanísticas.

Nos 16 municípios analisados (considerando apenas os loteamentos de média e de grande dimensão; ver respectivas definições no Quadro 50) verificou-se que:

- as obras de urbanização rondam os 3 contos por m² de abc (metade do que estimámos como necessário);
- as cedências para infraestrutura geral rondam os 0,2 m² por m² de abc (estimámos como necessário 0,7 m² por m² de abc);
- as taxas, dos promotores que de facto realizam infraestruturas, não atingem os 500 escudos por m² de abc;
- o somatório destes encargos, na ordem dos 4 contos por m² de abc, é cerca de metade do que estimámos necessário para garantir urbanizações bem infraestruturadas.

Mas o loteador de pequenas parcelas, situadas ao longo de via já infraestruturada, suporta encargos bem menores. Quase não faz obra nem presta cedências e apenas paga uma taxa da ordem de 1.000 escudos por m² de abc.

E o mesmo se poderá dizer do promotor/construtor que constrói em parcelas não precedidas de loteamento e que não suporta quaisquer encargos, para além de taxa rondando também os 1.000 escudos por m² de abc.

Todas estas observações se reportam a valores médios referentes ao somatório dos 16 municípios estudados. Mas, entre eles, existem diferenças assinaláveis, sobretudo nas taxas correspondentes a estas últimas situações, mas também nas obras e cedências que ocorrem nos loteamentos.

Quanto à contribuição dos **contribuintes** para o pagamento da infraestrutura pública municipal, também se chegou a conclusões.

Foi possível encontrá-la deduzindo às despesas municipais as contribuições pagas pelos outros três agentes considerados e que à infraestrutura se considerou deverem ser afectas. Chegou-se, assim, a um valor de cerca de 30 contos por fogo ou equivalente, que representa quase 50% do total da despesa municipal neste domínio.

Numa primeira reflexão, não parece razoável procurar aumentar esta verba, quando os promotores/constructores em parcelas não precedidos de urbanização suportam encargos pouco mais que simbólicos, e quando a grande parte dos proprietários (afinal os que mais beneficiam com a evolução da renda fundiária decorrente do processo urbano) também com quase nada contribuem.

Resta falar da participação dos **utilizadores** directos da infraestrutura.

Tal contribuição (não considerando os encargos que os promotores para eles transferem, através de venda ou aluguer de edifícios) traduz-se no pagamento, a entidades públicas ou privadas, de todo um conjunto de preços ou tarifas correspondentes à utilização de diversas infraestruturas: água, saneamento, electricidade, gás, telefone, estacionamento, escolas, espaços de lazer, equipamentos em geral.

Poderá ainda ser considerado, como encargo do utilizador com a infraestrutura pública, o pagamento do imposto sobre veículos, que atrás se assumiu como uma tarifa inicial de utilização de vias municipais.

Sobre a globalidade destes encargos não dispomos de qualquer informação. Mesmo relativamente aos pagos directamente aos municípios apenas se chegou a um valor, muito insuficientemente sustentado, de 28 contos/fogo/ano.

Valerá a pena investigar estes encargos, noutra oportunidade, até porque a tendência dominante, associada à crescente privatização de infraestrutura pública, é a de fazê-la pagar aos seus utilizadores directos.

4. FORMULAÇÃO DE UM MODELO DE FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA PÚBLICA (RELATIVO A PORTUGAL)

Para a procura de um modelo de financiamento da infraestrutura pública, o primeiro princípio é o da eficácia, traduzido numa ideia elementar: a infraestrutura terá que ser paga; se não o for suficientemente existirá carência, da qual decorrerá falta de qualidade de vida para a população.

Ter-se-ão, então, que buscar respostas para as seguintes questões:

- Quanto custa a infraestrutura pública e a que correspondem esses custos?
- Quais os agentes que a poderão pagar e como deverão esses custos ser repartidos entre eles?
- Qual o instrumento a utilizar para que cada um dos agentes suporte os custos que lhe tenham sido imputados?

As respostas a estas questões – que a seguir serão formuladas, reunindo conclusões anteriores – encerram um Modelo (conceptual) e a sua correspondente quantificação.

É o primeiro que, sobretudo, deverá ser considerado.

A quantificação está condicionada aos dados disponíveis e foi obrigada a diversas estimativas, umas mais fundamentadas do que outras. Vale, sem dúvida, como exemplificação da aplicação do Modelo. Mas os números obtidos fornecem, também, uma ordem de grandeza.

Identificou-se *infraestrutura pública* como englobando todo o espaço público, as diversas infraestruturas (redes, canalizações) e os equipamentos sociais.

Considerou-se que poderiam ser divididas em *locais* (de proximidade a um conjunto edificado ou a edificar), *gerais* (todas as outras de competência municipal) e *supramunicipais* (que neste estudo não têm sido nem serão tratadas).

Considerou-se, também, que os seus custos podem ser subdivididos em: de *construção inicial*, de *gestão e conservação*, de *adaptação* e de *reconstrução*.

Há, então, que procurar o valor de cada um deles, partindo de conclusões já anteriormente alcançadas.

O **custo inicial da infraestrutura geral** foi calculado em 10 contos por m² de abc. Neste custo estão incluídos, essencialmente, terreno e obra. O terreno deverá, em área, rondar os 0,7 m² por m² de abc;

traduzindo terreno em dinheiro e avaliando aquele em 4 contos por m^2 , o encargo será de 2,8 contos por m^2 de abc. A obra custará, então, 7,2 contos/ m^2 de abc.

As *infraestruturas gerais* são, grosso modo, proporcionais ao número de residentes; estes, mesmo nas cidades, não estão a crescer muito; mas, naturalmente, vão crescendo as necessidades de cada um. Poderá estimar-se que, para dotar a população urbana portuguesa de *infraestruturas gerais* plenamente satisfatórias, serão necessários investimentos idênticos aos já realizados ⁴⁴⁵, ou seja, de 50% sobre os 10 contos por m^2 de abc.

Pretendendo-se que tal seja alcançado em 20 anos, chega-se a uma necessidade de investimento de 250 escudos, por ano, por m^2 de abc, para a construção inicial da infraestrutura pública geral em falta.

O **custo inicial da infraestrutura local** estimou-se em 6 contos por m^2 de abc.

O que vier a ser construído de novo exigirá essas verbas.

Não se dispõem de dados que nos permitam calcular quais os investimentos iniciais ainda necessários para servir a construção já existente. Sabe-se que uma parte importante do esforço financeiro municipal, realizado nos últimos 25 anos, tem procurado responder a estas necessidades. Admita-se que ainda falta $\frac{1}{3}$ e que se pretende que tal carência seja resolvida em 10 anos. Chegar-se-ia a uma necessidade de investimento de 200 escudos, por ano, por m^2 de abc.

Sobre os **custos de gestão e conservação** sabe-se muito pouco, encobertos que estão pela opacidade da contabilidade pública.

Admita-se (com base na informação recolhida, mas que, referente a outro país, teremos de encarar com reserva): 2% sobre o custo inicial das infraestruturas locais; 8% sobre os equipamentos (que representam cerca de $\frac{1}{3}$ das infraestruturas gerais); 2% sobre as restantes infraestruturas gerais. Resultaria em 520 escudos, por ano, por m^2 de abc.

A infraestrutura pública tem um tempo de vida útil que, muitas vezes, numa contabilidade de custos, se estima em 60 anos. Há, então, que prever amortizações compensatórias para os futuros **custos de reconstrução**.

⁴⁴⁵ Foi essa a conclusão a que se chegou para a Cidade de Évora (ver Quadro 42), parecendo admissível que corresponda a uma situação média.

Não considerando situações conjunturais, será então necessária uma cobrança anual de (6 contos + 10 contos): 60 anos, ou seja, de cerca de 270 escudos, por ano, por m² de abc.

Há que considerar, por último, os **custos de adaptação**, sobre os quais não se dispõe de qualquer número concreto.

De notar que tais obras se aproximam, por vezes, das de conservação, outras vezes, quando de maior amplitude, das de reconstrução, ou até das de construção inicial, quando integram processos de renovação urbana.

Necessitando de um número, para prosseguir neste percurso, poderá supor-se que serão bem menores do que os de reconstrução, talvez $\frac{1}{3}$, digamos 90 escudos, por ano, por m² de abc.

Dispõem-se então de números (grosseiros, mas que nos dão uma ordem de grandeza) para o investimento que será necessário realizar, nos próximos 10 anos, na infraestrutura pública municipal, para satisfazer as necessidades correspondentes aos edifícios já existentes. Estando estes referenciados ao m² de abc (área bruta de construção), há ainda que estimar a totalidade dessa abc, existente, hoje, em Portugal.

Conhece-se apenas o número de fogos, que actualmente são cerca de 4,8 milhões. Considerando que, em média, cada alojamento terá 130 m² de abc e que as funções não habitacionais representam 30% do abc do alojamento, pode estimar-se um abc global de 811 milhões de m².

Quanto aos edifícios a construir de novo nos próximos 10 anos, admitindo que serão em quantidade idêntica aos da década anterior e continuando a usar o único dado conhecido – número de fogos (76 mil por ano) – ter-se-á então 13 milhões de m² de abc, por ano.

Tais edifícios terão que suportar:

- Custos iniciais de infraestrutura local: 6 contos por m² de abc.
- Custos iniciais da infraestrutura geral, num valor inferior aos 10 contos por m² de abc (que temos como referência), uma vez que nem toda a construção corresponde a novos residentes; viu-se, atrás, que, por cada 3 fogos construídos de novo, ocorre mais uma família residente (apenas uma), mais um fogo de uso sazonal e mais um fogo vago. Admitindo que a ocupação de uso sazonal tem 50% das necessidades dos residentes e que cada família, embora decrescendo, mantém o mesmo nível de necessidades (por aumentar a exigência), chegar-se-á aos 5 contos por m² de abc para infraestrutura geral.

- Custos de gestão/conservação e de reconstrução idênticos aos dos fogos já existentes; poderão ocorrer custos de adaptação, mas nesse caso identificar-se-ão com os de construção inicial.

Estamos então em condições de concluir a primeira fase do nosso percurso, estimando (grosseiramente) o investimento anual necessário, nos próximos 10 anos, em infraestrutura pública municipal.

Quadro 57: Investimento anual necessário, em infraestrutura pública municipal, para a próxima década

	Custos iniciais				Custos de gestão e conservação		Custos de adaptação		Custos de reconstrução		Custos totais	
	Infraestrutura geral		Infraestrutura local									
	por m2 de abc (escudos)	Total (milh. de contos)	por m2 de abc (escudos)	Total (milh. de contos)	por m2 de abc (escudos)	Total (milh. de contos)	por m2 de abc (escudos)	Total (milh. de contos)	por m2 de abc (escudos)	Total (milh. de contos)	por m2 de abc (escudos)	Total (milh. de contos)
Edifícios existentes	250	203	200	162	520	422	90	73	270	219	1.330	1.079
Edifícios a construir nos próximos 10 anos	5.000	65	6.000	78	520	(1) 3	0	0	270	(1) 2	-	148
Total de edifícios	-	268	-	240	-	425	-	73	-	221	-	1.227

⁽¹⁾ – Considerando uma abc de metade da estimada, por se admitir que a construção se distribuirá uniformemente ao longo de cada ano.

Sobre os **agentes que poderão financiar a infraestrutura**, identificaram-se os seguintes:

- o contribuinte, através dos impostos, sem que lhe corresponda vantagem especial;
- o proprietário fundiário e imobiliário, em situação de imobilidade;
- o promotor, que tem a iniciativa de urbanizar ou construir;
- o utilizador, através de tarifas ou pagamento de serviços.

De todo o argumento desenvolvido ao longo do ponto 2, tendo em conta os princípios de justiça, igualdade e solidariedade e também uma procura de racionalidade na ocupação do território, chegou-se à conclusão de que, genericamente, os custos de *construção inicial* da infraestrutura pública deveriam ser suportados por proprietários e promotores, os de *gestão e conservação* pelos utilizadores e os de *reconstrução* pelos contribuintes. Quanto aos de *adaptação*, poderiam ser pagos por todos eles, mais por uns ou por outros em função do tipo de intervenção de que cada obra mais se aproximasse.

Mantenham-se, então, estas conclusões, detalhando-as um pouco mais e distinguindo investimentos em infraestrutura pública motivados por edifícios já existentes, dos motivados por novos edifícios.

Comece-se pelos **promotores**.

Os seus encargos deverão ser reportados aos edifícios a construir de novo. Deverão suportar os encargos com a construção inicial das infraestruturas locais, no valor de 6 contos por m² de abc. Deverão, além disso, ceder terrenos para infraestrutura geral, com a área de 0,7 m² por m² de abc, ou, em alternativa, prestar uma compensação monetária (que estimamos de 4 contos por m² de cedência em falta). Deverão, então, suportar um encargo total no valor de 8,8 contos por m² de abc. Se se construíssem novos edifícios, com 13 milhões de m² de abc, o valor total dos encargos seria então de 114 milhões de contos.

De notar que:

- os encargos dos promotores se traduzirão no somatório de realização de obra (de infraestrutura pública), cedência de terreno para infraestrutura geral e pagamento de taxas;
- os promotores se poderão dividir em *promotor/loteador* e *promotor/construtor de edifícios*; as suas acções poderão ser sequenciais, mas também poderá ocorrer a segunda sem que tenha acontecido a primeira;
- o *promotor/loteador* de propriedades de média ou grande dimensão suportará, em princípio, obras, cedências e taxas;
- o *promotor/construtor de edifícios* (tal como o loteador de propriedades ao longo de via já infraestruturada) suportará, em princípio, apenas taxas.

Assim, numa perspectiva de eficácia e de igualdade, haverá que:

- Estabelecer para os loteamentos um encargo total mínimo com a infraestrutura pública (de 8,8 contos por m² de abc); neste caso a taxa deverá funcionar como um residual, eventualmente nulo.
- Estabelecer para os edifícios: um encargo nulo, quando ocorra em parcela constituída por loteamento (para evitar uma dupla taxação); um encargo igual ao do loteamento, em caso contrário.
- Manter a hipótese de, por decisão municipal devidamente justificada, tais encargos poderem ser maiores (casos de iniciativas desconformes com programação municipal ou especialmente consumidoras de infraestruturas), ou poderem ser menores (empreendimentos considerados de grande interesse, numa perspectiva social ou de desenvolvimento).

Os valores utilizados, de 8,8 contos por m² de abc, deverão constituir simples referência; poderão/deverão ser confrontados com dados mais detalhados que possam existir em cada concelho e, no seu interior, dentro de cada local.

Em qualquer caso, há que sublinhar a necessidade de não premiar/estimular a dispersão e a fuga a uma responsabilização solidária, hoje presente na construção dispersa da cidade. Tais iniciativas, a serem autorizadas, deverão assumir os correspondentes encargos: iguais a todos os outros no que respeita à infraestrutura geral; específicos quanto à infraestrutura local, função do nível de serviço público a que se lhe reconheça direito.

Confrontando o que se propõe com o que, actualmente, se verifica nos 16 municípios analisados, conclui-se que os encargos dos promotores são: com os loteamentos, em média, de cerca de metade; nas construções não precedidas de loteamento, de valores quase sempre muito baixos ou mesmo insignificantes. Haveria, pois, que alterar esta situação, bem presente no território, traduzida na insuficiência das infraestruturas locais de ocupações recentes.

Considerou-se que os **proprietários** de prédios urbanos deveriam suportar o custo de construção inicial das infraestruturas gerais não suportado pelos promotores e uma parte (por hipótese $\frac{1}{3}$) dos custos de adaptação. Tal traduzir-se-ia, então, num encargo anual, para os próximos 10 anos, de 256 milhões de contos $?(268 \text{ milhões de contos} - 36 \text{ milhões de contos}) + (73 \text{ milhões de contos}/3)?$.

Tendo-se, atrás, defendido a abolição de sisa, defendeu-se também que o imposto sobre a propriedade imobiliária se concentrasse na contribuição autárquica, a qual deveria então passar a render uma colecta anual de 256 milhões de contos.

Confrontando tal valor com a colecta actual, significaria multiplicá-la por quatro; considerando o somatório sisa mais contribuição autárquica, significaria multiplicá-lo por dois.

Sendo a contribuição autárquica, não apenas uma fonte de financiamento, mas também um importante instrumento de política fundiária, já atrás se formulou, no Modelo Fundiário enunciado (ver Parte II, ponto 4), uma sugestão quanto a uma possível fórmula a adoptar numa sua futura revisão.

Recorde-se tal fórmula, consultando atrás o significado de cada símbolo:

$$C.A = (f_I ? f_L ? f_M ? c ? abc) ? (t ? f_P)$$

Busque-se, então, um valor médio das taxas a aplicar. Para isso:

- considere-se igual a 1 o factor **f_P**, a determinar por cada município com base numa política local de ordenamento;
- considere-se também igual a 1 o factor **f_M**, estabelecido a nível nacional e distinguindo os vários municípios;
- considere-se que a avaliação média do valor da possibilidade construtiva de um terreno já infraestruturado seria estabelecida com base no recente Código de Expropriações ⁴⁴⁶, o que nos poderia levar a cerca de 15 contos por m² de abc $((8\% + 8\%) ? 90 \text{ contos por m}^2 \text{ de abc})$; este seria então o valor de **c**.

⁴⁴⁶ Ver AQUISIÇÃO DE SOLO PELO MUNICÍPIO, no ponto 3.1.5

Encarando a globalidade da contribuição autárquica, teríamos uma fórmula já mais simplificada e em parte quantificada:

$$256 \text{ milhões de contos} = f_I \cdot f_L \cdot 15 \text{ contos/m}^2 \text{ de } abc \cdot abc \cdot t$$

Recorde-se que a contribuição autárquica seria aplicável à generalidade dos prédios urbanos, os já edificados e os ainda não edificados, todos eles pagando em função da sua possibilidade construtiva.

Recorde-se, também, que as admissibilidades construtivas dos PDM's analisados são quatro vezes superiores à construção existente.

Admita-se que, para a construção existente (abc_E), a multiplicação de f_I (factor relativo à existência de infraestruturas) pelo factor f_L (factor locativo) seria, em média, de 1. E admita-se que, para os terrenos ainda não edificados – de um modo geral não infraestruturados e mais distantes – com área bruta de construção admitida (abc_A), esse produto seria, também em média, de 0,125 ($0,5 \cdot 0,25$).

Há que considerar, ainda, que se poderia justificar a isenção de contribuição autárquica de muitos edifícios construídos, nomeadamente em duas situações de grande expressão quantitativa: a compra de habitação para residência própria, num período inicial, conforme agora acontece; os fogos sujeitos a rendas limitadas, que usufruem de rendimentos baixíssimos (a menos que tal situação fosse revista). Poderíamos, então, considerar que, dos edifícios existentes, apenas metade pagaria.

Perante tais hipóteses:

$$\begin{aligned} abc \cdot f_I \cdot f_L &= \frac{1}{2} abc_E \cdot 1 + abc_A \cdot 0,125 \\ &= \frac{1}{2} abc_E \cdot 1 + 3 abc_E \cdot 0,125 \\ &= 0,875 abc_E \end{aligned}$$

Ter-se-ia, então:

$$256 \text{ milhões de contos} = 0,875 abc_E \cdot 15 \text{ contos/m}^2 \text{ de } abc \cdot t$$

Para determinar t basta-nos conhecer a área bruta de construção dos edifícios existentes. Esta já foi estimada em 811 milhões de m^2 de abc . Chega-se, assim, a uma taxa de 2,4%.

A fórmula genérica seria, então:

$$C.A = (f_I \cdot f_L \cdot f_M \cdot 15 \text{ contos/m}^2 \text{ de } abc \cdot abc) \cdot (2,4\% \cdot f_P)$$

Aplicada a um edifício existente, em termos médios (sendo todos os factores iguais a um), seria:

$$C.A = abc \cdot 15 \text{ contos/m}^2 \text{ de } abc \cdot 2,4\%$$

Para um prédio a urbanizar, também em termos médios, seria:

$$C.A = abc \cdot 0,125 \cdot 15 \text{ contos/m}^2 \text{ de } abc \cdot 2,4\%$$

Tal significaria que, em média: um alojamento de 130 m² pagaria uma contribuição autárquica anual de 47 contos; 1 ha de terreno urbanizável, com uma possibilidade construtiva de 4000 m², pagaria 180 contos.

Confrontando estes valores com o actualmente legislado, significariam:

- para os edifícios, um valor muitíssimo menor, uma vez que actualmente a taxa é de 1,1% a 1,3% mas incide sobre a totalidade do prédio, enquanto que a taxa sugerida seria de 2,4% mas incidiria apenas no valor do terreno, função da sua possibilidade construtiva;
- para os terrenos urbanizáveis, também um valor mais baixo, uma vez que, para uma situação média, a taxa a aplicar seria de 0,6%.

A incidência da contribuição sobre a possibilidade construtiva, não considerando a existência ou não de edifício nem o respectivo estado de conservação, premiaria a efectiva utilização, combateria o desperdício.

O aumento da colecta (perante taxas bem menores) resultaria apenas de uma avaliação actualizada. Mas da sua aplicação resultariam, sobretudo para os terrenos expectantes, contribuições de valor significativo (se comparadas com as actuais, nulas ou insignificantes). Sendo que apenas uma parte destes terrenos poderão, de facto, entrar no mercado, haveria que organizar um *escape* à pressão que a contribuição autárquica constituiria, admitindo que, a solicitação do proprietário e para determinadas localizações, o terreno pudesse perder o estatuto de urbanizável (disso se falou no Parte II, ponto 4). De tal resultaria uma diminuição da colecta total, que, para se manter, exigiria uma revisão das taxas.

Os **utilizadores**, de acordo com as conclusões a que se chegou, deveriam pagar os custos de gestão e conservação e uma parte (por hipótese $\frac{1}{3}$) dos custos de adaptação, o que significaria que os seus encargos anuais, para terem acesso às infraestruturas públicas sujeitas a pagamento, seriam de 449 milhões de contos por ano.

Se se quiser reportar este valor a fogos ou unidades equivalentes, tal como se fez para calcular as fontes de financiamento da despesa municipal (ver Quadro 46), chegar-se-ia a uma número de 78 contos por fogo, por ano.

Não nos é possível comparar tal valor com os encargos hoje suportados, por não os conhecermos.

Vale a pena, sim, recordar as recomendações a que se chegou, sobre a necessidade de utilizar as tarifas não apenas para a obtenção de receitas, mas também como indutoras de racionalidade (económica e funcional) na organização da cidade – ver, atrás, ponto 2.4.

Resta-nos falar nos **contribuintes** que, se suportarem os custos de reconstrução e 1/3 dos custos de adaptação, pagarão 245 milhões de contos por ano.

Em anos recentes o seu encargo anual foi de cerca de 200 milhões de contos (ver Quadro 47, relativo a 1996, em que este encargo foi estimado em 190.562.085 contos).

As transferências anuais do Orçamento Geral do Estado para os municípios eram da ordem dos 300 milhões de contos, sendo, então, necessário que aumentassem 45 milhões, ou seja, cerca de 15%, o que entretanto tem vindo a ocorrer (embora não necessariamente destinadas à infraestrutura pública).

Sobre o modelo de financiamento da infraestrutura pública formulado e já quantificado de forma grosseira, poderá então dizer-se, **em resumo**:

- Para satisfazer as necessidades existentes e futuras estima-se necessária, para os próximos 10 anos, a preços actuais, uma verba anual na ordem dos 1.200 milhões de contos.

Não se conhece o valor actualmente despendido. Sabe-se que as despesas municipais neste domínio rondam os 400 milhões de contos anuais. Para se conhecer o total teriam que adicionar-se os encargos dos promotores (com a realização de obras de urbanização e as cedências de terrenos para infraestrutura geral) e as tarifas pagas pelos utilizadores a serviços municipalizados e a empresas privadas.

Mesmo assim, dividindo o valor global por parcelas e afectando-as a cada um dos agentes financiadores da infraestrutura pública municipal, pode concluir-se que as verbas actualmente despendidas são claramente insuficientes, o que explica, pelo menos em parte, as insuficiências detectadas no território.

- Os promotores deveriam suportar os encargos da correspondente infraestrutura local e cedência de terreno para infraestrutura geral⁴⁴⁷.

Estima-se tal encargo em 8,8 contos por m² de abc.

Considera-se que este, ponderado em função do local/ nível de serviço das infraestruturas, deveria ser suportado em todos os casos: por loteamentos; por toda a construção não precedida de loteamento, incluindo a construção dispersa. Para o efeito, a taxa deveria ser utilizada como um residual, a pagar apenas quando o somatório (obras de urbanização + cedências) não atinja o limiar definido.

Os encargos propostos são similares aos actualmente suportados pelos loteamentos de suficiente qualidade, mas são muito superiores (o dobro ou até um pouco mais) aos que, em média, são praticados.

⁴⁴⁷ Será de consultar *O REGULAMENTO MUNICIPAL PARA A JUSTA REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS E ENCARGOS ASSOCIADOS À CONSTRUÇÃO*, do Município de Évora, cuja concepção se identifica com a proposta aqui formulada (ver Anexo).

- Deveria ser abolida a sisa e os proprietários deveriam pagar uma contribuição autárquica totalmente reformulada.

Pretendendo estimular-se transacções e iniciativas, sugere-se que esta incida sobre o valor correspondente à possibilidade construtiva dos terrenos, independentemente de neles existir ou não edificação.

Pretendendo-se um sistema eficaz, sugere-se um processo de avaliação simples e genérico (função do índice médio de construção estabelecido em plano e/ou da área bruta de construção existente na propriedade, multiplicado por alguns factores de âmbito nacional e local) e uma actualização anual por simples evolução de um dos factores.

As contribuições decorrentes seriam muitíssimo inferiores às que hoje estão legalmente previstas mas, mesmo assim, a colecta seria, em princípio, duas vezes superior ao actual somatório de sisa e contribuição autárquica.

Em concreto, a verba anual a cobrar deveria ser da ordem dos 205 milhões de contos e destinar-se-ia a suportar os custos iniciais da infraestrutura geral (sobretudo défices existentes) e uma parte dos custos de adaptação.

- Sobre os utilizadores, notando-se uma tendência para fazê-los pagar cada vez mais (em resultado da privatização e/ou exploração comercial da infraestrutura), não se sabe quanto, de facto, já suportam⁴⁴⁸. Do ponto de vista conceptual há, no entanto, que alertar para a necessidade de utilizar a tarifa como instrumento pedagógico, pelo que os respectivos valores não deverão ser, tanto, função dos seus custos reais, mas sobretudo da sua maior ou menor escassez e congestionamento. Para tal, é indispensável uma política pública integrada de gestão das infraestruturas, o que questiona frontalmente o processo de privatização em curso.
- Quanto aos contribuintes, que participam na despesa com a infraestrutura pública através da verba que, dos impostos gerais, é transferida anualmente para os municípios deveriam suportar um encargo da ordem dos 245 milhões de contos por ano, um pouco acima do actualmente praticado. Tal verba garantiria o financiamento das obras de reconstrução e uma parte das de adaptação.

⁴⁴⁸ Valerá a pena desenvolver uma investigação neste domínio. Afigura-se que a forma mais eficaz para chegar a resultados será o de articular um inquérito às despesas das famílias, com uma análise das receitas das empresas que prestam estes serviços.

ORDENAR A CIDADE

SÍNTESE

MODELO DE ORDENAMENTO

1. CIDADES PORTUGUESAS: CRESCIMENTO RECENTE;
SISTEMA DE ORDENAMENTO ACTUAL
2. PROPOSTA DE MODELO DE ORDENAMENTO ,
SEUS ELEMENTOS ESSENCIAIS

MODELO DE ORDENAMENTO

Foi objectivo deste trabalho a formulação de um modelo para o ordenamento de cidades portuguesas.

Assumiu-se a *cidade* tal qual ela hoje existe: poliforme e policêntrica; fragmentada e dispersa; com contínuos edificados, mas também com muitos espaços desaproveitados e expectantes.

Considerou-se que para a ordenar será necessário encará-la a diversas escalas (cada uma de análise, percepção e intervenção), sendo que cada escala nos fornece visão e desafios específicos, complementares dos restantes. Considerou-se que as escalas a utilizar, num processo de ordenamento, poderão ser:

- a da conurbação e da área metropolitana;
- a da *cidade alargada*, designação que se adoptou para cada cidade contínua com a sua periferia mais próxima;
- a de cada *parte de cidade*, os diversos fragmentos em que se poderá dividir a *cidade alargada* (por constatação ou opção de ordenamento), desejando-se, para cada uma delas, identidade e vivência próprias;
- a de cada uma das intervenções que vão ocorrendo na cidade, as quais poderão ser mais integradas ou mais isoladas.

O presente trabalho referencia-se, sobretudo, às escalas da *cidade alargada* e da *parte de cidade*. Considera, com alguma frequência, a escala de cada intervenção. Quase não aborda a escala da área metropolitana; utilizou, como casos de estudo, *cidades médias* portuguesas. Não obstante a desigual incidência, a noção das diferentes escalas e a necessidade de as articular estiveram sempre presentes.

Assumiu-se *ordenamento de cidade* como esforço de localização e articulação racionais, no território, de infraestrutura pública, edifícios e respectivos usos, tendo em vista a qualidade de vida da população e a rentabilização dos recursos disponíveis.

Mesmo adoptando esta perspectiva restrita de ordenamento (pouco considerando abordagens funcionalistas/sectoriais, ou relativas à teoria do planeamento/processos de decisão), o objectivo de formulação de um Modelo que, no âmbito considerado, se assumisse como global, obrigou-nos a procurar:

- uma visão analítica e prospectiva capaz de identificar as intervenções de que a Cidade necessita e de avaliar e enquadrar as diversas iniciativas que nela vão ocorrendo, tendo em vista a qualificação/melhoria da ocupação existente (Parte I, Modelo de Organização Territorial);

- uma política com vista à disponibilidade do solo necessário à concretização das intervenções pretendidas, sem o que elas só por acaso acontecerão (Parte II. Modelo de Política Fundiária);
- uma política com vista a garantir os investimentos necessários à construção, conservação e (quando necessário) reconstrução da infraestrutura pública, sem o que as necessidades da população não serão satisfeitas (Parte III, Modelo de Financiamento da Infraestrutura Pública).

Tais objectivos foram, atrás, alcançados. Resta-nos, agora, salientar que os três modelos formulados (de Organização Territorial; de Política Fundiária; de Financiamento da Infraestrutura Pública) deverão ser entendidos como parte integrante de um todo - um Modelo de Ordenamento aplicável a cidades portuguesas.

Esta SÍNTESE corresponde a uma mera compilação, globalizada e resumida, das conclusões a que se chegou, relativamente:

- a cidades portuguesas, seu crescimento recente, sistema de ordenamento actual;
- ao modelo de ordenamento que para elas preconizamos, salientando o que consideramos serem os seus elementos essenciais.

1. CIDADES PORTUGUESAS: CRESCIMENTO RECENTE; SISTEMADE ORDENAMENTO ACTUAL

A leitura (cartográfica, estatística e, nalguns casos, por observação directa) das 16 cidades capitais distritais do Continente (que não Lisboa e Porto), incidindo sobre a sua expressão territorial global e sobre o crescimento nelas ocorrido nas últimas décadas, permite-nos formular, sobre elas, algumas conclusões genéricas:

Tiveram grande **crescimento**; nos últimos trinta anos o número de alojamentos mais do que duplicou.

Até finais dos anos 70, famílias e alojamentos cresceram a par. Mas, a partir daí, deixou de se verificar tal correspondência, sendo que actualmente a construção de novos alojamentos é três vezes superior ao crescimento das famílias.

Em consequência, apenas 2/3 dos actuais alojamentos são ocupados por famílias residentes, os fogos de uso sazonal e, sobretudo, os fogos vagos ganham uma expressão crescente. De notar que tal ocorre não apenas em zonas antigas da cidade, mas também em áreas de construção recente.

De tal situação, há que sublinhar:

- o acentuar do papel do alojamento enquanto produto financeiro;
- um número crescente de fogos vagos, com os problemas ambientais e vivenciais que tal situação origina.

Num **olhar global** sobre cada cidade, afigura-se difícil detectar, nalgumas delas, um padrão físico de referência, uma legibilidade sobre a sua organização territorial.

Nem sempre os seus elementos estruturantes surgem como suficientemente explícitos; nota-se, noutros casos, falta de articulação entre eles.

No crescimento ocorrido detecta-se, quase sempre, uma relação com a rede viária preexistente; nalguns casos nota-se, ainda, uma lógica de continuidade; mas, em muitos outros, afigura-se sobretudo casuístico e algo caótico.

Algumas cidades (as do sul e do interior) ainda se apresentam relativamente concentradas, embora por vezes fragmentadas. Nas outras, a dispersão tem uma forte presença, exibindo uma dinâmica de crescimento idêntica à da *cidade alargada* onde se inserem, mas comprometendo áreas enormes.

Em todas as cidades se detecta a existência de muitas *partes* distintas, com diferentes soluções morfo-tipológicas.

Analisados os que são ou poderiam ser os **novos elementos estruturantes** da cidade, conclui-se que não desempenham devidamente esse papel.

As vias revelam-se (já se referiu) o principal motor e a principal estrutura do crescimento urbano. Mas são concebidas, muitas vezes, enquanto projecto autónomo, não considerando suficientemente as relações funcionais e formais com a envolvente.

Os eixos verdes, presentes na estrutura física do território, nem sempre são devidamente considerados e valorizados.

As grandes superfícies comerciais, oportunidades para a criação de novas centralidades, escolhem localização nem sempre compatível com tal objectivo e fecham-se ao exterior, apenas estabelecendo relações automóveis com a envolvente.

Num olhar mais atento às **áreas periurbanas**, verifica-se um crescendo da dispersão construtiva, associável a uma menorização, também crescente, das funções rurais, com a degradação de antigos assentamentos agrícolas.

Ao longo dos eixos viários que estruturam esse território vem-se assistindo a um aumento da construção marginal, muitas vezes em ruptura tipológica com as preexistências e/ou criando cargas incompatíveis com o espaço público existente.

Vão surgindo, também, novas pequenas aglomerações, de forma casuística.

Olhando para as diversas **partes** constitutivas da *cidade alargada*, verifica-se que a **qualidade (ou falta dela)** que, em cada uma, foi possível detectar, assenta em razões funcionais, mas também na capacidade de exprimirem (ou não) uma coerência e uma identidade próprias.

Verifica-se, ao mesmo tempo, que a generalidade das intervenções que vão acontecendo não se conformam com essa defesa de identidade e de funcionalidade do conjunto em que se inserem.

O espaço público resultante revela-se, muitas vezes, insuficiente e/ou informe, originando carências e deficiências funcionais e formais.

Assiste-se a frequentes rupturas morfo-tipológicas entre ocupações vizinhas. Muitas delas correspondem a iniciativas autónomas, cada uma fechada nos limites da respectiva propriedade, denotando uma total desconsideração pelas pré-existências envolventes.

Mas, em muitas soluções de conjunto (planeadas), também se encontram frequentes misturas morfo-tipológicas. Quarteirões fechados, quarteirões abertos, bandas e edifícios soltos, moradias unifamiliares com prédios de apartamentos, misturam-se, por vezes sem critério visível, criando espaços incaracterísticos, sem identidade própria (e que, por isso, considerámos promiscuos).

Esta **ruptura tipológica**, questionando a qualidade de cada parte de cidade, verifica-se também numa perspectiva global.

Em 1981, nas cidades analisadas: 50% do alojamento existente correspondia a edifícios unifamiliares; apenas 11% se situava em edifícios de 10 ou mais fogos.

Na construção ocorrida entre 81 e 96: ainda se constroem unifamiliares, quase todas vivendas de grande porte, com forte presença no território, mas que só albergam 19% do novo alojamento; os edifícios de 10 ou mais fogos englobam mais de 50% dos novos alojamentos

De notar que esta ruptura tipológica com o passado ocorre não apenas nas expansões urbanas, mas também em áreas consolidadas (80% dos novos alojamentos situam-se em edifícios de 10 ou mais fogos) e, até, também, nas perirubanas (onde dominam as vivendas, mas onde mais de 40% do novo alojamento se situa em prédios de 5 ou mais fogos).

Tais factos, num contexto de crescente mobilidade, em que as cidades se alargam muito, originando numerosas áreas intercalares e expectantes (à espera de serem construídas) são bem demonstrativos de um mercado comandado pela oferta e, esta, pela procura de valorização fundiária.

As características presentes no crescimento recente de cidades portuguesas reflectem, como seria de esperar, o seu **actual sistema de ordenamento** (quadro legal e prática municipal).

Tal sistema assenta, sobretudo, no licenciamento de iniciativas privadas individualizadas (de loteamento e de construção), agora referenciado aos PDMs, e nos investimentos municipais em infraestruturas e equipamentos, os quais pressupõem prévias operações de aquisição de terreno. Iniciativas municipais de produção e oferta de solo urbanizado são pouco frequentes; o mesmo se poderá dizer sobre processos societários entre proprietários e destes com o município.

Os **PDMs** em vigor, muitos deles concluídos no início dos anos 90, são planos-zonamento, com a natureza de regulamento administrativo e abrangendo a totalidade do território municipal. Muitos deles incluem *planta de ordenamento* específica para a cidade, com zonamento mais pormenorizado. Na sua maioria: são quase omissos relativamente à questão fundiária; não contêm qualquer contabilidade ou programação de investimentos; não contêm orientações estratégicas nem operativas.

Confrontando-os com a realidade do actual crescimento urbano, verifica-se que, de uma forma geral, lhe dão respostas insuficientes, ou até, nalguns casos, indesejáveis:

- Apresentam, na sua maior parte, fortes admissibilidades construtivas, em média 12 vezes superiores ao crescimento previsível do alojamento nos próximos 10 anos, abrangendo áreas suficientes para albergarem mais do quádruplo da ocupação actual.
Tais áreas poucas vezes estão sujeitas a qualquer programação ou a condicionantes especiais.
- As áreas de povoamento disperso mais próximas da cidade são incluídas no perímetro urbano (excepto as classificadas como REN ou como RAN); as mais distantes são classificadas como agrícolas ou florestais; em qualquer dos casos, poucas vezes lhes é dado tratamento regulamentar específico.
- Os *elementos estruturantes* da cidade, actual e futura, nem sempre surgem suficientemente explicitados e, sobretudo, são mais sujeitos a faixas de protecção do que a soluções formais e funcionais de relacionamento com a envolvente.
- As diversas partes de cidade não surgem identificadas. Utiliza-se, sim, a divisão do território em zonas, que poucas vezes obedecem a regras morfo-tipológicas, mas apenas a índices quantitativos.

- Excepção para as áreas consolidadas, relativamente às quais são frequentes as orientações genéricas de respeito pela morfologia e tipologia do edificado e de procura de uma equilibrada mistura funcional. Relativamente ao espaço público, porém, são quase sempre omissos.

Apesar de reconhecerem a sua insuficiência, os serviços municipais consideram positiva a entrada em vigor dos PDMs, por terem trazido à administração urbanística mais *rigor/transparência/uniformização de critérios*.

Poderá, aliás, afirmar-se que os PDMs se revelam instrumentos fulcrais na actual administração urbanística, uma vez que o **licenciamento municipal** a eles sobretudo se reporta e que, actualmente, a partir dos anos 80, a quase totalidade do parcelamento para fins urbanos, assim como a construção de novos edifícios, ocorrem, de facto, com licença municipal.

Analizada a prática desse licenciamento, com base em inquérito aos serviços municipais e observação de território, ressaltam as suas insuficiências, na perspectiva de organização do território, mas também na afectação de encargos às diversas iniciativas.

Apesar de tais práticas diferirem muito, de município para município, poderão referir-se como frequentes insuficiências:

- Autorização de iniciativas dispersas e desgarradas, exactamente porque os PDMs apresentam grandes admissibilidades construtivas e porque o licenciamento não está dependente de processos societários ou de programação.
- Escasso enquadramento funcional e formal de cada iniciativa com a envolvente. Assiste-se a descontinuidades no espaço público e, ainda mais, a rupturas tipológicas não justificadas nem organizadas.
- Menosprezo pela problemática das infraestruturas, uma vez que cada licenciamento: poucas vezes obedece a uma programação de infraestruturas gerais; admite, não raro, um espaço público local resultante desadequado e/ou insuficiente.
- Admissão da fuga ao loteamento, traduzida no licenciamento de construção em parcelas *rurais*, o qual poderá representar mais de 20% do novo alojamento das cidades.

Sobre os encargos suportados pelos promotores, aquando o licenciamento, há que referir que variam muitíssimo, não só de município para município, mas também, em cada um deles, de empreendimento para empreendimento. Não obstante, reportando-nos à maioria dos municípios analisados, e confrontando tais encargos com os custos da infraestrutura local (que estimámos em 6 contos/m² de abc) e da infraestrutura geral (que estimámos em 10 contos m² de abc), poderá afirmar-se que são, genericamente, bastante baixos.

De referir, em concreto, que, em média:

- o somatório dos encargos dos promotores (cedência de terreno + obras de urbanização + pagamento de taxas) se situa entre 2 e 3 contos/m² de abc;
- nos loteamentos de *grande e média dimensão*⁴⁴⁸ tais encargos rondam os 4 contos/m² de abc;
- os loteamentos de *pequena dimensão* e a construção em parcelas não decorrentes de loteamento quase não realizam obras nem cedências e pagam apenas uma taxa da ordem de 1conto/m² de abc.

No que respeita a **iniciativas fundiárias municipais** há que salientar, sobretudo, o facto de serem escassas.

Correspondem, na sua maioria, a operações de aquisição do solo necessário à construção de infraestruturas e equipamentos públicos. Também ocorrem, embora com pouca frequência, operações destinadas à produção e oferta de lotes urbanizados, sobretudo para indústria e também (com pouca expressão) para habitação social.

Para proceder a tais aquisições, os municípios utilizam, sobretudo, a compra por livre negociação. Mas alguns usam, preferencialmente, a cedência associada a loteamento, antecipando (e dinamizando) futuras iniciativas privadas. A expropriação por utilidade pública é pouco utilizada, mas a possibilidade de a ela recorrer está presente em todas as negociações, influenciando nomeadamente os preços acordados (as expropriações têm atingido valores muito elevados).

Há, então, que destacar os acórdãos para urbanizar que alguns municípios vão estabelecendo com proprietários, centrados na figura legal de loteamento. Com eles disponibilizam o terreno de que absolutamente necessitam para realizar os seus investimentos em infraestruturas e estabelecem o que, de facto, pode ser considerado como parceria pública/privada. Mas tais parcerias, processos societários em geral, entre proprietários e destes com os municípios, são, em Portugal, pouco frequentes.

Há, no entanto, a sublinhar a recente publicação do DL 380/99, o qual, se devidamente aproveitado, permitiria uma alteração profunda da prática urbanística, uma vez que:

- estabelece, para os proprietários, o dever de concretizar (urbanização e/ou construção) de acordo com programação municipal;
- incita os municípios a criarem *unidades de execução*, sujeitas a processos societários obrigatórios;
- obriga os municípios a estabelecerem mecanismos perequativos de benefícios e encargos entre os vários proprietários.

⁴⁴⁸ Definiu-se *dimensão de loteamento*= $D = [(\text{custo da obra de urbanização}/500 \text{ contos}) + (\text{n}^\circ \text{ de lotes} \times 2) + \text{n}^\circ \text{ de fogos}]/3$.

Consideram-se *grandes* aqueles em que $D \geq 100$ e *médios* aqueles com $10 < D < 100$.

Uma referência, ainda, à **fiscalidade sobre prédios urbanos** (conceito onde se incluem os urbanizáveis), havendo que referir, especialmente, a sisa e a contribuição autárquica.

Tais impostos não foram concebidos nem são assumidos como instrumentos de ordenamento urbanístico. Mas são-no, de facto, pela negativa. Têm importantes consequências no comportamento dos proprietários e nas transacções, convidando ao imobilismo e penalizando a iniciativa.

A sisa, incidindo sobre as transacções onerosas e com taxas elevadas (10% a partir de 30.900 contos), ocorre num momento inoportuno (adicionando-se ao preço da compra) e desincentiva a transacção (apesar da evasão fiscal generalizada).

A contribuição autárquica incide sobre o valor patrimonial dos imóveis (terrenos e edifícios) e é paga anualmente. Apesar das taxas elevadas (1,1% a 1,3%, conforme decisão municipal), a sua colecta anual ronda apenas os 70 milhões de contos, idêntica à da sisa. A razão reside, sobretudo, no facto de o valor dos prédios constantes nas matrizes se encontrar, em muitos casos, totalmente desactualizado (em 1996 era, em média, de 1560 contos por prédio urbano).

Tal situação, de ineficácia fiscal, é também injusta. Os prédios urbanos construídos ou renovados recentemente, sobretudo aqueles cujos proprietários recorrem ao crédito, ficam sujeitos a impostos elevados; os outros pagam nada ou quase nada.

Verifica-se, assim, um estímulo ao imobilismo, o qual não poderá deixar de se relacionar com a realidade presente no território urbano, traduzida em muitos terrenos expectantes (com ar abandonado) e no número crescente de fogos vagos.

De sublinhar, também, que, sendo os proprietários imobiliários os detentores da evolução da renda fundiária decorrente do processo urbano, contribuem com muito pouco para o financiamento da infraestrutura pública da cidade.

2. PROPOSTA DE MODELO DE ORDENAMENTO, SEUS ELEMENTOS ESSENCIAIS

O Modelo de Ordenamento, que foi sendo formulado, parte da cidade actual, tal qual existe, e propõe uma evolução do seu actual sistema de ordenamento, visando enquadrar e orientar futuras ocorrências, por forma a que estas não agravem deficiências detectadas, mas, ao contrário, ajudem a resolvê-las.

Poderão apontar-se algumas **ideias enquadratórias** do Modelo proposto, ainda genéricas:

- A *cidade alargada* necessita de uma forma, de um modelo de organização territorial, que: a assuma na sua globalidade; explicita os seus *elementos estruturantes*, os quais deverão articular as suas diferentes *partes*; identifique, respeite e qualifique cada uma dessas partes, acentuando as respectivas especificidade, identidade, vivência própria.
- É necessário alterar comportamentos e rotinas actualmente instaladas no funcionamento do mercado fundiário e na prática urbanística portuguesa: contrariando atitudes imobilistas dos proprietários; procurando tornar o mercado mais transparente; obrigando cada iniciativa a uma melhor articulação com a envolvente; acentuando o carácter colectivo e solidário que deverá estar presente na construção da cidade.
- É necessário, no processo de ordenamento de cidade, a cargo da Administração Pública, considerar e distinguir rotinas e intervenções estratégicas: as primeiras, cujo somatório sempre se revela importante, deverão merecer processamentos-padrão eficazes e transparentes; as segundas exigem especial empenhamento da Administração (dinamização, apoio e orientação; participação e acção directa, sempre que necessário).
- É indispensável que a infraestrutura pública seja, por alguém, suficientemente financiada. Ocorrendo aumento da renda fundiária, afigura-se justo e razoável que proprietários e promotores, afinal os que dela desde logo beneficiam, suportem os custos da construção inicial. Mas, uma vez construída, a sua gestão deverá visar não apenas um ressarcimento de custos mas, sobretudo, uma gestão racional de recursos, função da sua escassez.

Num esforço de síntese, poderá considerar-se que o Modelo de Ordenamento proposto assenta nos seguintes **elementos essenciais**:

- Planos de *Cidade Alargada* e de *Parte de Cidade*.
- Criação do estatuto de *Áreas Agrícola-Florestais* da Cidade.
- Revisão da fiscalidade relativa a prédios urbanos e urbanizáveis.
- Processos perequativos de benefícios e encargos associados a loteamentos e construções;
- Licenciamento mais exigente e diferenciado por áreas da cidade.
- Iniciativas societárias municipais, dinamizadoras de intervenções estratégicas.
- Gestão integrada da infraestrutura pública, diferenciada em função da escassez.

Abordar-se-ão, então, sempre de forma resumida, os conteúdos de cada um.

Referiu-se a insuficiência dos actuais PDMs. Mas estes são ainda recentes, não se afigurando fácil nem conveniente que sofram alterações profundas. Aliás, a sua própria escala não corresponde à dos instrumentos de que a cidade necessita.

Cada PDM deverá, então, ser complementado por ***plano de cidade alargada*** e, por vezes, por ***planos de parte de cidade***; reportados à legislação em vigor, corresponderiam, ambos, à figura de *plano de urbanização* (DL 380/99, artºs 87º a 89º). Assumidos, do ponto de vista legal, como instrumento único, constituiriam *um plano de regulação variável*, com maior ou menor detalhe nas suas diversas disposições, função dos problemas de cada *parte* e da importância atribuída a cada local e/ou tipo de intervenção.

Tal plano deverá exprimir um modelo global de organização territorial de Cidade: explicitando os seus *elementos estruturantes*; identificando cada uma das suas *partes*; formulando uma estratégia fundiária genérica e estabelecendo parâmetros-padrão para a perequação de benefícios e encargos; apontando, desde logo, algumas intervenções estratégicas e prioritárias.

Os *elementos estruturantes* a considerar serão:

- *percursos viários* principais e respectivos nós;
- *percursos verdes*, contínuos com funções ecológicas mas também funcionais;
- *centralidades*, entendidas como espaços de concentração de funções terciárias;
- *monumentos*, não necessariamente os que têm tal classificação oficial, mas todos os elementos pontuais que constituam referência à escala da *cidade alargada*;
- *fronteiras*, topográficas ou construídas, constituindo barreira ou correspondendo simplesmente ao limite de uma *parte* de cidade;

Tais elementos (existentes ou projectados) deverão ser não apenas identificados, mas também suficientemente detalhados, para que fiquem estabelecidas as suas relações formais e funcionais com a envolvente. O plano, nestes locais, deve aproximar-se do desenho urbano.

Perante a realidade presente num território urbano, poderão, talvez, detectar-se (e/ou explicitar-se) três realidades distintas que, assumidas e articuladas com os *elementos estruturantes*, poderão começar a desenhar uma forma global:

- *A Cidade Contínua*: corresponde à cidade antiga, com as expansões que lhe foram sendo contíguas. Para ela se preconiza: prioridade aos transportes públicos; especial preocupação pelo espaço público, nomeadamente com a função pedonal e com o estacionamento automóvel dos moradores; respeito pela forma específica de cada uma das suas *partes* (embora preferindo, quando possível, a *forma clássica*, de edifícios em banda delimitando ruas e praças).

- A *Cidade Viária*: constituída por vias de tráfego rápido, com os fragmentos de cidade que lhe são laterais.

Para ela se preconiza, sempre que possível (sem deixar de considerar o existente), solução *modernista*: uma dominância de verde, enquadrando a estrutura viária e os respectivos nós, mas também os diversos conjuntos edificados, soltos entre si, cada um deles com coerência e identidade.

- A *Cidade Campestre*: corresponde à mistura cidade/campo, que haverá de ser assumida como integrante da *cidade alargada*.

Para ela se preconiza, ordenando o existente: a manutenção de áreas agrícola-florestais, atribuindo-lhes funções específicas, complementares dos outros usos da cidade; a delimitação de pequenos aglomerados; eixos urbanizados de baixa densidade; áreas de povoamento disperso, também delimitados e semi-urbanizados. De um modo geral: um nível de serviço de infraestrutura bem definido e inferior ao da *cidade contínua*; a opção pela *forma jardim*.

Composta ou não por estas três realidades (as duas últimas poderão não existir, ou existir mais, ou menos), a *cidade alargada* integra sempre diversas *partes* (delimitadas por simples constatação ou, já, por opção de ordenamento).

O objectivo será o de respeitar, acentuar ou estabelecer, em cada uma dessas *partes*, uma identidade própria, morfológica, funcional e vivencial.

Delimitadas em *plano de cidade alargada*, este deverá reconhecer e/ou estabelecer uma forma genérica para cada uma. Não bastarão, pois, parâmetros urbanísticos quantitativos, serão também necessários elementos de traçado e normas morfológicas, definição dos elementos estruturantes internos à *parte* (*percursos viários, centralidades e monumentos*). Para o efeito serão necessários, nalguns casos, *planos de parte de cidade*.

Defende-se a **criação do estatuto de Áreas Agrícola-Florestais de Cidade**.

Elas existem, actualmente, no território urbano, quase sempre expectantes, muitas vezes em processo de degradação, espreitando a oportunidade de se tornarem urbanizáveis.

Os PDM's vieram estabelecer áreas de REN e de RAN, por vezes intercalares ao espaço urbano. Tais áreas de servidão (que poderão ser revistas), complementadas por outras onde as antigas estruturas agrícolas ainda estão presentes (podendo ser consideradas património) e por outras ainda que viessem dar estrutura e coerência ao conjunto, deveriam então assumir uma denominação (*áreas agrícola-florestais da cidade*) e um estatuto específico, que se traduziria:

- numa servidão específica e com durabilidade no tempo;
- em isenção relativa à contribuição autárquica; em isenção ou redução nos impostos sobre empreendimentos que nelas viessem a ocorrer;
- na formulação de programas concretos de ocupação (na lei estabelecidos ainda de forma genérica, mais detalhados em cada plano); o seu conteúdo visaria fins ambientais, patrimoniais, pedagógicos, de lazer e de turismo rural;
- na criação de instrumentos específicos, de apoio técnico e financeiro ao desenvolvimento de tais programas, maiores que os diversos desse tipo já previstos para a generalidade do País.

Este estatuto das *áreas agrícola-florestais da cidade* e, sobretudo, os seus programas de ocupação corresponderiam à recusa de *vazios*, à ideia de que não basta proibir a construção, de que é necessário que todos os espaços da cidade tenham uma função, e de que é necessário, também, planejar a paisagem.

Afigura-se, como indispensável, a **revisão da fiscalidade relativa a prédios urbanos e urbanizáveis**, por ser pouco eficaz, injusta e nociva ao ordenamento da cidade. Preconiza-se, para o efeito, a abolição da sisa e uma profunda revisão da contribuição autárquica.

Formula-se uma sugestão, concreta, para uma nova contribuição autárquica:

- manter-se-ia como imposto municipal de prestação anual;
- a colecta incidiria apenas sobre o valor do solo (função da sua possibilidade construtiva) e não sobre os imóveis nele porventura existentes;
- a actualização das matrizes far-se-ia através de processo automático, actualizado anualmente, não exigindo avaliações presenciais;
- o imposto seria assumido como instrumento urbanístico, de combate ao abandono, de incentivo ou desincentivo à urbanização das várias áreas da cidade (para o efeito, e para cada zona e/ou situação, o município poderia fazer variar a respectiva taxa);
- com taxas bem menores que as actuais, mas com matrizes actualizadas, a colecta poderia ser quádrupla da actual (dupla do somatório sisa + contribuição autárquica).

Com tal proposta, ir-se-ia ao encontro de ideias enquadratórias do nosso Modelo, atrás enunciadas:

- participação equilibrada dos proprietários imobiliários no financiamento da infraestrutura pública (cerca de 70% do valor estimado para o custo inicial das *infraestruturas gerais* que será necessário construir);
- combate ao imobilismo e ao desperdício, sendo de esperar que os proprietários tendessem a dar uso e/ou a vender os prédios que actualmente têm vagos, abandonados.

Em conformidade com o recente DL 380/99, defende-se a adopção de **mecanismos perequativos de benefícios e encargos** associados a loteamentos e construções.

Preconiza-se, para o efeito, a fixação de um mesmo benefício-padrão (*índice médio de utilização = edificabilidade média*, conforme é definida pelo artº 139º do referido diploma) para a totalidade da *cidade alargada*, com excepção das suas áreas agrícola-florestais.

Todas as iniciativas (incluindo as societárias) se referenciarão a esse índice médio: cedendo para domínio privado do município área com possibilidade construtiva em excesso, nos casos em que existisse; sendo compensadas pelo município, na situação contrária.

Preconiza-se, igualmente, a fixação de um encargo-padrão, a suportar pela generalidade dos promotores, de valor igual ao custo inicial médio das infraestruturas locais, adicionado a uma cedência média de terreno para infraestrutura geral (ver artº 141º do DL 380/99). Sendo que os encargos dos promotores se traduzem no somatório cedência de terreno (para infraestrutura geral ou para domínio privado municipal) + obras de urbanização + taxas ou compensações, e sendo que os dois primeiros variam de situação para situação, preconiza-se que o último (taxa ou compensação) seja assumido como valor residual.

Devendo ser suportado em todos os casos, inclusivamente no licenciamento de construção não precedido de loteamento, defende-se que o encargo-padrão possa ser diminuído ou aumentado em situações especiais: diminuído em empreendimentos aos quais seja reconhecido interesse especial, numa perspectiva social ou de desenvolvimento; aumentado nos que sejam especialmente consumidores de infraestruturas ou antecipe programação municipal.

De tal processo perequativo resultariam as seguintes vantagens, na perspectiva do Modelo formulado:

- participação equilibrada dos promotores no financiamento da infraestrutura pública (juntamente com os proprietários, suportariam, assim, o seu custo inicial);
- importante contributo para o aperfeiçoamento do mercado fundiário: porque corrector de externalidades, as relativas à infraestrutura; porque benefícios-padrão e encargos-padrão tornam o mercado muito mais transparente;
- dinamização da política fundiária municipal, já que as cedências em espécie, decorrentes de operações com edificabilidade superior à média, potenciará um sistema de trocas/ajustes/orientação de iniciativas, adequado à multitude de pequenas intervenções de que a cidade actual necessita.

Defende-se um **licenciamento municipal mais exigente e diferenciado por áreas da cidade**, já que este constitui um instrumento decisivo no processo de transformação da cidade, o principal interface entre iniciativa privada e autorização pública.

Para cumprir o seu objectivo, o licenciamento terá que partir das necessidades da cidade existente, concentrando-se no espaço público, condicionando cada intervenção a uma dimensão adequada, recusando um polvilhar de edifícios não articulados, favorecendo e pressionando mecanismos associativos e perequativos. Terá que ser, então, no domínio do ordenamento, muito mais exigente. Em contrapartida, não teria que se preocupar com aspectos do interior dos edifícios e deveria procurar evitar morosidades inúteis.

Sobre a sua diferenciação por áreas de cidade logo, à frente, se falará.

As medidas propostas poderão alterar comportamentos e rotinas; mas são necessárias, também, iniciativas mais directas da Administração, para a concretização das acções que forem consideradas essenciais, numa perspectiva de desenvolvimento e ordenamento.

Preconizam-se, nesse sentido, **iniciativas societárias municipais, dinamizadoras de intervenções estratégicas**, aproveitando o novo quadro legal criado pelo DL 380/99 (artºs 118º a 124º).

Trata-se, no essencial, de dinamizar processos societários entre proprietários e destes com o município e/ou com promotores, com vista à urbanização e/ou à renovação de determinada área. Para o efeito, de acordo com a lei, o município deverá delimitar *unidades de execução*, sujeitando-as a um destes *sistemas*:

- apenas entre proprietários (*sistema de compensação*, termo que reflecte a obrigação destes prestarem ao município as compensações regulamentarmente fixadas);
- assumindo o município a responsabilidade de urbanizar (actuando directamente ou concessionando tal tarefa a promotor, através de concurso público) e estabelecendo parcerias com os proprietários interessados, sendo expropriados os restantes - *sistema de imposição administrativa*;
- processo intermédio, de iniciativa municipal, mas aberto á máxima cooperação dos proprietários - *sistema de cooperação*.

Uma adequada delimitação das *unidades de execução* por *cooperação* e *imposição administrativa*, numa perspectiva estratégica e operativa, constituirá acto fundamental do Modelo que defendemos. Para tal, a delimitação deverá ser acompanhada por programa com algum detalhe, identificando funções desejáveis (públicas e privadas) e estabelecendo um traçado regulador, definidor de relações desejáveis com envolvente e com pré-existências.

Uma vez delimitadas, deverão ser concretizadas, ficando o município disponível para um papel dinamizador, supletivo e de substituição de agentes (em caso de recusa ou imobilismo). Mas a aposta deverá ser a de máxima participação, não só dos proprietários mas também de promotores.

Abordando o que habitualmente se considera ser a **globalidade da administração urbanística municipal**, dir-se-á, então, que esta deverá fazer elaborar *plano de cidade* e que, perante as suas propostas e as diferentes realidades presentes no território, deverá organizar a sua acção de forma selectiva, procedendo conforme se sugere no quadro seguinte :

- nas áreas de intervenção *prioritária*, o município accionaria o processo expropriativo dos proprietários que não quisessem participar; os restantes passariam a ter isenção de contribuição autárquica até a finalização do processo (infraestruturação, constituição de lotes urbanos);
- nas de intervenção *desejável*, o município poderia pressionar os proprietários à participação através de contribuição autárquica (isenção ou duplicação, conforme quisessem ou não participar) ou proceder a uma intervenção mais directa, tal como a seguida para as de primeira prioridade;
- nas de intervenção *admissível* que, numa fase inicial, poderiam ser a maioria, o município deveria estar atento às dinâmicas existentes e, em função delas, poderia ir mantendo o licenciamento caso a caso ou transferi-las para uma situação de mais rápida e efectiva execução (sistema de cooperação) ou para uma situação mais condicionada (sistema de compensação);
- nas de *admissibilidade condicionada* ao entendimento entre todos os proprietários, reduzindo-lhes as hipótese de concretização, parece razoável que a contribuição autárquica também fosse reduzida.

Acção municipal, por áreas de intervenção integrada, conforme o seu grau de prioridade.

GRAU DE PRIORIDADE	ACÇÃO MUNICIPAL	
	Sistema a Adoptrar	Contribuição Autárquica
1º Prioritário	Unidades de Execução por Imposição Administrativa	Isenção, para proprietários que subscrevessem acordo ⁽¹⁾
		Normal
2º Desejável	Unidades de Execução por Cooperação	Isenção, para proprietários que subscrevessem acordo ⁽¹⁾
		Normal
		Dupla, para proprietários que não subscrevessem acordo ⁽²⁾
3º Admissível	Licenciamento caso a caso	Normal
4º De Admissibilidade Condicionada	Unidades de Execução por Compensação	Reduzida

⁽¹⁾ – Até à constituição de lotes urbanos;

⁽²⁾ – Enquanto não o assinassem e a Câmara Municipal não accionasse o possível processo expropriativo.

Uma nota final para lembrar que, para além do processo de construção e transformação da cidade, uma tarefa diária fundamental da Administração é a de gestão e conservação das infraestruturas.

Face a essa problemática, preconiza-se, no nosso Modelo, uma **gestão integrada da infraestrutura pública, diferenciada em função da escassez**.

Considerou-se que os respectivos custos deveriam ser pagos pelos seus utilizadores directos, através de prestações pontuais ou periódicas (tarifas), função do que vão consumindo. Mas considerou-se, também, que tais tarifas não deverão ter a referida cobrança como único (nem sequer principal) objectivo.

Preconiza-se, em concreto, que:

- A tarifa deverá ser utilizada numa perspectiva pedagógica, sublinhando situações de raridade ou escassez, induzindo comportamentos, introduzindo racionalidade económica e funcional na organização da cidade. Para tal, as tarifas deverão decorrer de uma política global e integrada.
Assim, a utilização deverá ser tarifada com base em *custos marginais de congestionamento*, o que significa poderem ser de valor bastante elevado, muito baixos ou até gratuitos.
- Esta política selectiva de tarifação só poderá ser aplicada se a infraestrutura pública for encarada de uma forma integrada e global, os princípios da gestão de cada uma delas não poderão ser definidos de forma isolada.

Tal questiona, portanto, a sua privatização que, só por si, tenderá a encará-la numa perspectiva puramente comercial, de ressarcimento dos investimentos e obtenção de lucros. Mas não será impossível a adopção de contratos de concessão já subordinados a um modelo global, perdendo-se apenas uma desejável maleabilidade ao longo do tempo.

A busca de racionalidade de funcionamento da cidade, muito dependente da construção e gestão da infraestrutura pública, recorrendo mais ou recorrendo menos a investimentos privados e partenariados, exigirá, em qualquer caso, uma política pública, forte e planeada.

ORDENAR A CIDADE

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS
E FONTES DE INFORMAÇÃO

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS - PARTE I

- Ascher, François (1999), 'Metapolis', Celta Editora, Oeiras.
- Avial, Luís (1982), 'Zonas Verdes e Espacios Livres en La Ciudad', Instituto de Estudos de Administração Local, Madrid.
- Avril, Bertrand et. al. (1998), 'Reconstruire la Ville sur la Ville', ADEF, Paris.
- Aymonino, Carlo (1972), 'Origens e Desarrollo de la Ciudad Moderna', Editorial Gustavo Gili, Barcelona.
- Aymonino, Carlo (1975), 'O Significado das Cidades', Editorial Presença, Lisboa.
- Baillain, R. et al. (1990), 'Sites Urbains en Mutation', Editora L'Harmata, Paris.
- Benévolo, Leonardo (1981), 'As Origens da Urbanística Moderna', Editorial Presença, Lisboa.
- Bohigas, Oriol (1986), 'Reconstrucción de Barcelona', Ministério de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.
- Braun, Georges (1954), 'Civitates Orbis Terrarum'.
- Carvalho, Jorge (1990), 'Évora. Administração Urbanística', Câmara Municipal de Évora, Évora.
- Carvalho, Jorge (1993), 'Preservação do Património - Da Universalidade do Conceito à Problemática Urbanístico-Arquitectónica', in Revista Vértice n.º 54 Maio/Junho, Lisboa.
- Centro de Estudos Geográficos/UL (1998), 'Cidades Médias, Imagem, Quotidiano e Novas Urbanidades', DGOTDU, Lisboa.
- Chalas, Yves (1995), 'Les Figures de la Ville Émergente'.
- Choay, Françoise (1965), 'L'urbanisme, Utopies et Reallités - Une Anthologie', Éditions du Seuil, Paris.
- Claval, Paul (1981), 'La Logique des Villes', LITEC - Librairies Techniques, Paris.
- Coelho, Paula (1999), 'Periferias Urbanas. Transformação Física e Motivos de Procura de Habitação' – Projecto fc, Universidade de Aveiro/DAO, Aveiro.
- Comissão das Comunidades Europeias (1990), 'Livro Verde Sobre o Ambiente'.
- Conferência Permanente dos Poderes Locais e Regionais da Europa - CPLRE (1992), 'Carta Urbana Europeia', Estrasburgo.
- Conselho Europeu de Urbanistas (1998), 'A Nova Carta de Atenas', Atenas.
- Delfantes, Chales (2000), 'A Grande História da Cidade', Instituto Piaget, Lisboa.
- DGOTDU (1998), 'Planos Directores Municipais - Georeferenciação das Áreas Urbanas, Turísticas e Industriais', Lisboa.
- DGOTDU, (1997), 'Sistema Urbano Nacional: Cidades Médias e Dinâmicas Territoriais – Vol. I e II', Lisboa

- Ferrão, João (1995), 'Cidades Médias; Superar a Tirania da Dimensão', in *As cidades Médias e o Ordenamento do Território*, CCRC, Coimbra.
- Ferreira, David Mourão (s.d.), 'Alexandre Herculano e Evolução do Património Cultural Português', Secretaria de estado da Cultura, Lisboa.
- Fortuna, Carlos *et. al.* (1997), 'Cidade, Cultura e Globalização', Celta Editora, Oeiras.
- Goitia, F. Chueca (1982), 'Breve História do Urbanismo', Editorial Presença, Lisboa.
- Hall, Peter (1992), 'Urban & Regional Planing', Routledge, New York.
- Hall, Peter (1996), 'Ciudades del Mañana', Ediciones del Serbal, Barcelona.
- Hall, Tim (1998), 'Urban Geography', Routledge, London.
- INE/DCI (1996), 'Conceitos de Urbano, Semiurbano e Rural', Lisboa.
- Jacobs, Jane (1961), 'The Death and Life of Great American Cities', Random House, New York.
- Katz, Peter (1994), 'The New Urbanism. Toward an Architecture of Community', McGraw-Hill, New York.
- Knox, Paul (1993), 'Urban Social Geography'.
- Lamas, J. M. Ressano Garcia (1993), 'Morfologia Urbana e Desenho da Cidade', Fundação Calouste Gulbenkian - Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, Lisboa.
- Lauwe, Paul-Henry Chombart de (1982), 'La fin des villes. Mythe ou réalité', Calman-Lévy, Paris.
- Lavedan, Pierre (1959), 'Histoire de L'urbanisme. Renaissance et Temps Modernes', Paris.
- Le Corbusier (1971), 'Planejamento Urbano', Editora Perspectiva, São Paulo.
- Lobo, Margarida Souza (1995), 'Planos de Urbanização. A Época de Duarte Pacheco', Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, Porto.
- Lobo, M. Costa *et. al.* (1995), 'Normas Urbanísticas' – Vol. I, DGOTDU/UTL, Lisboa.
- Lopes, Flávio (1996), 'Património Arquitectónico - A evolução do pensamento contemporâneo através da leitura de documentos internacionais', DRL / IPPAR, Lisboa.
- Lynch, Kevin (1960), 'Imagem da Cidade', Lisboa.
- Lynch, Kevin (1999), 'A Boa Forma de Cidade', Edições 70, Lisboa.
- Marques, João (1999), 'Localização do Crescimento (Recente) da Cidade de Aveiro e os Seus Elementos Estruturantes' - Projecto fc, Universidade de Aveiro/DAO, Aveiro.
- Marques, Oliveira (1976), 'História de Portugal' – Volume II, Palas Editora, Lisboa.
- Matos, J. Luís (1998), 'Lisboa das Sete Cidades', in *Jornal Público*, Lisboa.
- Mattoso, José *et. al.* (1993), 'História de Portugal' - 2º volume, Circulo de Leitores, Lisboa.

- Mayoux, Jacques (1979), 'Demain, L'espace. L'habitat Individuel Périurbain - report de la mission d'étude', Ministère de L'Environnement et du Cadre de Vie - service de l'information, Paris.
- Mendes, Dora (1997), 'Mobilidade Urbana' – Projecto fc, Universidade de Aveiro/DAO, Aveiro
- Mendes, Maria Clara (1990), 'O Planeamento Urbano na Comunidade Europeia', Publicações Dom Quixote, Lisboa.
- Mendes, M. Filomena et. al. (1998), 'O Desenvolvimento Urbano das Cidades Médias e a Articulação Territorial com o Mundo Rural - O Caso de Évora', Universidade de Évora, Évora.
- Merlin, Pierre (1969), 'Les Villes Nouvelles', Presses Universitaire de France, Paris.
- Mesquita, Paulo (1999), 'Custo das novas áreas residenciais da cidade de Aveiro', Projecto fc, Universidade de Aveiro/DAO, Aveiro.
- Ministério do Planeamento/Portugal (1978), 'Equipamentos Colectivos', Volume II, Lisboa.
- Moreno, Pedro (1995), 'Periferia, Planeamento e Forma Urbana', Universidade Politécnica da Catalunha, Barcelona.
- Mumford, Lewis (1982), 'A Cidade na História. Suas Origens, Transformações e Perspectivas', Editora Universidade de Brasília, Brasília.
- Mycielski, M. (1999), 'Reconsidering New Urbanism' in Archis (Revista).
- Pereira, Mauro (1997), 'A Mobilidade Urbana num Contexto de Crescimento Urbano' - Projecto fc, Universidade de Aveiro/DAO, Aveiro.
- Pinto, Carlos (1992), 'Urbanismo Comercial e Planeamento Territorial. Instrumentos de Actuação', in Revista Sociedade e Território n.º 17.
- Pirone, Henry (1980), 'As Cidades da Idade Média', Europa-América, Lisboa.
- Pires, Artur da Rosa (1995), 'Teoria e Método em Planeamento', Universidade de Aveiro/ DAO.
- Kaufmann, Vincent (2000), 'Mobilité. Quotidienne et Dynamiques Urbaines', Presses Universitaires, Lausanne.
- Robson, Brian T. (1975), 'Urban Social Areas', Oxford Univ. Press, Oxford.
- Roncayolo, Marcel (1990), 'La Ville et ses Territoires', Gallimard, Paris.
- Rosenau, Helen (1983), 'A Cidade Ideal', Editorial Presença, Lisboa.
- Rossi, Aldo (1972), 'A Arquitectura da Cidade', Edição Cosmos, Lisboa.
- Rubió, Manuel de Sola-Morales i (1997), 'Las Formas de Crescimiento Urbano', Edicions de la Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona.
- Salgueiro, T. Barata (1992), 'A Cidade em Portugal - Uma Geografia Urbana', Edições Afrontamento, Lisboa.
- Silva, Paulo (1996), 'A Área Metropolitana de Lisboa, Tendências Recentes de Ocupação do Território', Universidade de Lisboa, Lisboa.

- Tagliaventi, Gabriele (1996), in 'Urban Renaissance / A Vision of Europe', Grafis, Bologne.
- Teixeira, Luís (1992), 'Actividad Comercial e Planeamiento Urbanístico', in Revista Sociedade e Território n.º 17, Lisboa
- Telles, Ribeiro (1997), 'Plano Verde de Lisboa', Edições Colibri, Lisboa.
- Unwin, Raymond (1920), 'Town Planning in Practice', T. Fisher Unwin Ltd, London.
- Wiel, Marc (1999); 'La Transition Urbaine', Pierre Mardaga, Sprimont (Belgique)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS - PARTES II E III

- Ad-Urbem (1997), 'Parecer sobre o Ante-Projecto da LBOT', in www-ext.lnec.pt/ AD.URBEM.
- Afonso, Rui Brás (1987), 'O Processo Urbano e a Renda do Solo', Cadernos Municipais n.º 43, Lisboa.
- Amaral, Freitas (1996), 'Parecer de Apoio à Elaboração do Plano de Urbanização de Évora', (não publicado).
- Brás, Celso (1993), 'Expropriação por Utilidade Pública' – Projecto fc, Universidade de Aveiro/ DAO, Aveiro.
- Bersani, Catherine et. al. (1996), 'Qui Doit Payer la Ville', ADEF, Paris.
- Avril, Bertrand et. al. (1998), 'Reconstruire la Ville sur la Ville', ADEF, Paris.
- Câmara Municipal de Coimbra (1993), 'Urbanismo Coimbra Anos 90' – coordenação de Jorge Carvalho, CMC, Coimbra.
- Campos, Victor (1993), 'Negociação Urbanística, Modernização Administrativa e Licenciamento Municipal', LNEC, Lisboa.
- Cardoso, António (1996), 'O Valor do Solo Urbano', CCRC, Coimbra.
- Carvalho, Jorge (1990), 'Évora. Administração Urbanística', CME, Évora.
- Carvalho, Jorge (1997), 'Parecer sobre o Ante-Projecto da LBOT'.
- Carvalho, Jorge et. al. (1997), 'Estudos base para a elaboração de um Regulamento urbanístico de taxas para o Município de Aveiro'.
- Carvalho, Jorge (1998), 'Contributos para uma Revisão, pós PDM's, de Legislação Urbanística', in Colóquio Internacional sobre: *A Execução dos Planos Directores Municipais*, Almedina, Coimbra.
- Carvalho, Jorge (1998), 'Quase 10 Quase Mandamentos para o Planeamento Necessário', in Seminário: *Planos Directores Municipais – Que Planos para a Próxima Década?*, CCRC, Coimbra.
- Carvalho, Jorge e Oliveira, Fernanda Paula (1998), 'Breve Reflexão sobre Taxas Urbanísticas em Portugal', CEFA, Coimbra.

- Caupers, João (1995), 'Estado do Direito, Ordenamento do Território e Direito da Propriedade', in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente.
- Comby, Joseph e Renard, Vincent (1996), 'Les Politiques Foncières', Presses Universitaires de France, Paris.
- Comissão de Coordenação da Região Norte (1996), 'Taxa Municipal de Infraestruturas' – coordenação técnica de António Babo, CCRN.
- Cordeiro, António (1995), 'A Protecção de Terceiros em Face de Decisões Urbanísticas', Almedina, Coimbra.
- Correia, Alves (1989), 'O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade', Almedina, Coimbra.
- Correia, Paulo (1987 A), 'Gestão Municipal do Desenvolvimento Urbanístico. Estratégias Fundiárias', (versão não publicada, tese de doutoramento/UTL).
- Correia, Paulo (1987 B), 'A Fiscalidade nas Estratégias Fundiárias para o Desenvolvimento Municipal', in Cadernos Municipais n.º 43, Lisboa.
- Costa, Pereira da (1998), '*Direito dos Solos e da Construção*', Curso de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, Universidade Coimbra, (não publicado).
- Costa, Quelhas da, e Babo, António (1987), 'Aspectos do Direito de Urbanismo: Conflitos e Estrangulamentos', in Cadernos Municipais n.º 43, Lisboa.
- Granelle, J. J. *et al* (1990), 'La Rente Foncière', ADEF, Paris
- Derycke, Pierre-Henri (1987), 'La Economía Urbana', Institute des Estudios de Administracion Local, Madrid.
- Desmarest-Parreil, Agnès (1992), 'Politique Foncière après la LOV', in Revista Études Foncières n.º 54, Paris.
- Dosière, René (1996), 'La Fiscalité Locale', Presses Universitaires de France, Paris.
- Dubach, Natacha (1991), 'Corée, Des Mesures Radicales Contre la Speculation', in Revista Études Foncières n.º 53, Paris.
- Escola d' Administració Pública de Catalunya (1990), 'Urbanism y Comunidades Autonomas', Barcelona.
- Favarger, Philippe (1991), 'Le Rôle des Politiques dans le Retournement des Marchés', in Revista Études Foncières n.º 53, Paris.
- Gaspar, Maria do Rosário (1993), 'Expropriação por Utilidade Pública no Âmbito da Produção de Solo Urbanizado' – Projecto fc, , Departamento de Ambiente e Ordenamento/ UA , Aveiro.
- Guarda, Sandra (1997), 'Mecanismos Operativos de Urbanismo: Portugal – Holanda' – Projecto fc, , Universidade de Aveiro/ DAO, Aveiro.
- GAPTEC/ Universidade Técnica de Lisboa e Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais/ Ministério das Finanças (1996), 'Contribuição Autárquica. Impostos de Sisa, Sucessões e Doações e Mais Valias', coordenação de Sidónio Pardal, Lisboa.
- Gueangant, Alain (1992), 'Les Coûts de la Croissance Périurbaine', ADEF, Paris.

- Gonçalves, Fernando (1994), 'Sistematização e Informatização da Legislação Urbanística Portuguesa', LNEC, Lisboa.
- Lamorlette, Bernard (1992), 'Les Avatars Juridiques du Dépassement de COS', in Revista Études Foncières, Paris.
- Lefèvre, Ch. et. al. (1988), 'Les Villes des États-Unies', Masson, Paris.
- Lobo, Isabel Sousa (1986), 'Construção não Formal – Contribuição para uma Análise Quantitativa a Nível Regional', NEUR/ IACEP.
- Lobo, M. Costa et. al. (1995), '*Normas Urbanísticas*' – Vol. I, DGOTDU/UTL, Lisboa.
- Lobo, M. Costa (1999), 'Os Planos Urbanísticos de Nuno Portas. Para uma Convergência', Revista Urbana 3, AUP, Lisboa.
- Mendes, Maria Clara (1990), 'O Planeamento Urbano na Comunidade Europeia', Publicações Dom Quixote, Lisboa.
- Merlin, Pierre (1969), 'Les Villes Nouvelles', Presses Universitaire de France, Paris.
- Mesquita, Paulo (1999), 'Custo das novas áreas residenciais da cidade de Aveiro' – Projecto fc, Universidade de Aveiro/DAO, Aveiro.
- Morais, Maria da Conceição (1996), 'O Crescimento Referenciado aos Actos (ou à falta deles) de Licenciamento (de Loteamento e Construção)' – Projecto fc, Universidade de Aveiro /DAO , Aveiro.
- Nações Unidas (1996), 'Directives relatives à Administration des Biens Foncières', Geneve.
- Narciso, Teresa (1994), 'Atitude dos Regulamentos e Tabelas de Taxas Municipais Perante a Problemática dos Custos e Benefícios no Processo de Construção da Cidade' – Projecto fc, Universidade de Aveiro/DAO, Aveiro.
- Needham, Barrie (1992), 'Le Plat Pays des Prix Foncières', in Revista Études Foncières n.º 54, Paris.
- Neves, Alfredo (1998), 'Os Planos Directores Municipais', in Seminário: *Planos Directores Municipais – Que Planos para a Próxima Década?*, CCRC, Coimbra.
- Neves, João Castro (1999), 'Fraccionamento Ilegal da Grande Propriedade Fundiária – Constituição de *Quintinhas* no Concelho de Évora', (não publicado).
- Panarai, Phillipe et. al. (1986), 'Formas Urbanas: De la Manzana al Bloque'.
- Piron, Oliver et. al. (1998), 'Les Associations Foncières', ADEF, Paris.
- Pinto, Inês (1995), 'Licenciamento Municipal: Seu Enquadramento' – Projecto fc, Universidade de Aveiro/ /DAO, Aveiro.
- Portas, Nuno (1990), 'Urbanismo Regrado. Urbanismo Negociado', in Cadernos Municipais n.º 53, Lisboa.
- Portas, Nuno (1995), 'Os Planos Directores como Instrumentos de Regulação', in Revista Sociedade e Território n.º 22, Lisboa.
- Portas, Nuno (1999), 'Questão de Objectivo e não de Objectiva', in Revista Urbanismo 2, AUP, Lisboa.

- Renard, Vincent (1988), 'Critéres de Choix des Impôts Locaux Assis sur la Propriété Foncière et Immobilière' in Seminário: *A Problemática da Tributação Local*, CCRC, Coimbra.
- Rubió, Manuel de Sola-Morales i (1997), 'Las Formas de Crecimiento Urbano', Edicions de la Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona.
- Sanches, Saldanha (1996), 'A Reforma da Tributação Predial' in Encontro sobre *Financiamento da Urbanização e Fiscalidade Urbanística*, AD URBEM, Lisboa.
- Santinha, Gonçalo (1998), 'Operações Fundiárias Municipais' – Projecto fc/ Relatório de Estágio, Universidade de Aveiro/ DAO, Aveiro.
- Santos, Lusitano dos (1997), 'A Extensão de Análise dos Limiares ao Ordenamento Sub-regional e Regional', Faculdade Ciências e Tecnologia/UC.
- Sayagh, Nicole (1991), 'Vingt-Quatre Mesures pour Économiser le Sol', in Revista Études Foncières n.º 53, Paris.
- Serpa, Luís (1994), 'Atributos do Processo de Planeamento', in Revista Oeiras Municipal, Junho, Oeiras.
- Silva, Jorge et. al. (1990), 'Taxa Municipal de Urbanização', Câmara Municipal de Almada e CESUR, Lisboa.
- SISMET/ Costa, Quelhas da e Babo, António (1984), 'Licenciamento e Fiscalização de Loteamentos Particulares', SISMET, Lisboa.
- Soares, Bruno (1998), 'Do D.L. 69/90 a um Novo Ciclo do Ordenamento do Território', in Seminário: *Planos Directores Municipais – Que Planos para a Próxima Década?*, CCRC, Coimbra.
- Sociedade Portuguesa de Urbanistas (1997), 'Parecer sobre o Ante-Projecto da LBOT'.
- Vilmin, Thierry (1991), 'Marché Foncières, Marché Immobilier', in Revista Études Foncières n.º 53, Paris.
- Yusange, Bernard (1987), in Cadernos Municipais n.º 43, Lisboa.

FONTES DE INFORMAÇÃO

- ? Câmara Municipal de Aveiro
 - Plano Director Municipal, (publicado em 11/12/1995).
 - Regulamento de Taxas de Urbanismo ou Compensação, (em vigor em 1999).
- ? Câmara Municipal de Beja
 - Plano Director Municipal, (publicado em 22/04/1992).
 - Regulamento Municipal e Tabela de Taxas e Licenças, (em vigor em 1999).
- ? Câmara Municipal de Braga
 - Plano Director Municipal, (publicado em 20/05/1994).
 - Tabela de Taxas e Licenças, (em vigor em 1999).
 - Regulamento da Taxa Municipal de Urbanização, (em vigor em 1999).
 - Regulamento Referente à Compensação pela não Cedência de Terrenos, (em vigor em 1999).
- ? Câmara Municipal de Bragança
 - Plano Director Municipal, (publicado em 4/04/1995).
 - Tabela de Taxas e Licenças, (em vigor em 1999).
- ? Câmara Municipal de Castelo Branco
 - Plano Director Municipal, (publicado em 11/08/1994).
 - Plano de Urbanização, (publicado em 31/12/1991).
 - Tabela de Taxas e Licenças, (em vigor em 1999).
 - Regulamento de Taxas de Urbanização e Compensação pela não Cedência de terrenos em Operações de Loteamentos, (em vigor em 1999).
- ? Câmara Municipal de Coimbra
 - Plano Director Municipal, (publicado em 22/04/1994).
 - Plano de Urbanização da Encosta Nascente, (em fase de apreciação em 1999).
 - Regulamento Sobre Taxas e Cedências relativas à Administração Urbanística (em vigor em 1999).
- ? Câmara Municipal de Évora
 - Plano Director Municipal, (publicado em 2/01/1985).
 - Plano de Urbanização de Évora, (elaborado em articulação com o PDM).
 - Alteração do PDM para a Área Envolvente da Cidade, (em fase de apreciação).
 - Plano de Urbanização de Évora, (ratificado em 2000, espera publicação).
 - Tabela de Taxas, Tarifas e Licenciamento, (em vigor em 1999).
- ? Câmara Municipal de Faro
 - Plano Director Municipal, (publicado em 19/12/1995).
 - Regulamento e Tabela de Taxas e Licenças Municipais, (em vigor em 1999).

- Regulamento Municipal de Taxas de Urbanização e Compensação pela não Cedência de Terrenos em Operações de Loteamento Urbano, (em vigor em 1999).
- ? Câmara Municipal de Guarda
 - Plano Director Municipal, (publicado em 20/07/1994).
 - Regulamento e Tabela de Taxas e Licenças Municipais, (em vigor em 1999).
- ? Câmara Municipal de Leiria
 - Plano Director Municipal, (publicado em 4/09/1995).
 - Regulamento e Tabela de Taxas e Licenças Municipais, (em vigor em 1999).
- ? Câmara Municipal de Portalegre
 - Plano Director Municipal, (publicado em 08/11/1994).
 - Regulamento e Tabela de Taxas e Licenças Municipais Referentes a Edificações, Loteamentos e Compensações Urbanísticas, (em vigor em 1999).
- ? Câmara Municipal de Santarém
 - Plano Director Municipal, (publicado em 24/10/1995).
 - Tabela de Taxas e Licenças, (em vigor em 1999).
 - Regulamento Municipal de Liquidação e Cobrança de Taxas de Operações de Loteamento e de Obras de Urbanização e Compensações, (em vigor em 1999).
- ? Câmara Municipal de Setúbal
 - Plano Director Municipal, (publicado em 10/08/1994).
 - Regulamento e Tabela de Taxas e Licenças, (em vigor em 1999).
 - Regulamento Sobre Compensações, (em vigor em 1999).
- ? Câmara Municipal de Viana do Castelo
 - Plano Director Municipal, (publicado em 31/12/1991).
 - Regulamento de Taxas e Licenças, (em vigor em 1999).
- ? Câmara Municipal de Vila Real
 - Plano Director Municipal, (publicado em 08/11/1993).
 - Regulamento e Tabela de Taxas e Licenças, (em vigor em 1999).
 - Regulamento da Taxa de Urbanização, (em vigor em 1999).
 - Regulamento Municipal Sobre Compensação pela não Cedência de Terrenos para Equipamentos Colectivos, (em vigor em 1999).
- ? Câmara Municipal de Viseu
 - Plano Director Municipal, (publicado em 19/12/1995).
 - Regulamento e Tabela de Taxas e Licenças, (em vigor em 1999)..
 - Regulamento da taxa de Urbanização, (em vigor em 1999).
- ? Direcção Geral da Administração Local (DGAL)

- Finanças Municipais 1994.
- Finanças Municipais 1995.
- Finanças Municipais 1996.

- ? Eurostat
 - Anuário 1997, 'Visão estatística sobre a Europa 1986-1996'.

- ? Instituto Nacional de Estatística (INE)
 - Estatísticas da Contribuição Predial, 1995.
 - Recenseamento Geral da População e da Habitação, 1971.
 - Recenseamento Geral da População e da Habitação, 1981.
 - Recenseamento Geral da População e da Habitação, 1991.
 - Recenseamento da Construção, Licenças concedidas em 1994.
 - Recenseamento da Construção, Licenças concedidas em 1995.
 - Recenseamento da Construção, Licenças concedidas em 1996.

- ? Projecto *Praxis XXI/PCSH/AUR/141/96*, 1999
 - Inquérito realizado aos serviços de administração urbanística de 16 municípios (capitais distritais, com excepção de Lisboa e Porto).



JORGE CARVALHO

ORDENAR A CIDADE

ANEXOS

ORDENAR A CIDADE
ANEXOS

ÍNDICE

- I 16 CIDADES. ORTOFOTOMAPAS
- II A 16 MUNÍCIPIOS. REGULAMENTOS DE TAXAS E CEDÊNCIAS
ASSOCIADAS A LOTEAMENTOS E EDIFÍCIOS
- II B MUNÍCIPIO DE ÉVORA. REGULAMENTO PARA A JUSTA
REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS E ENCARGOS ASSOCIADOS
À CONSTRUÇÃO

ANEXO I

16 CIDADES. ORTOFOTOMAPAS

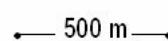
(PROJECTO *PRAXIS XXI/PCSH/AUR/141/96*, 1999)



 Perímetro Urbano

AVEIRO

Ortofotomapas CNIG

 500 m

1995





— Perimetro Urbano

BEJA

Ortofotomapas CNIG

— 500 m —

1995







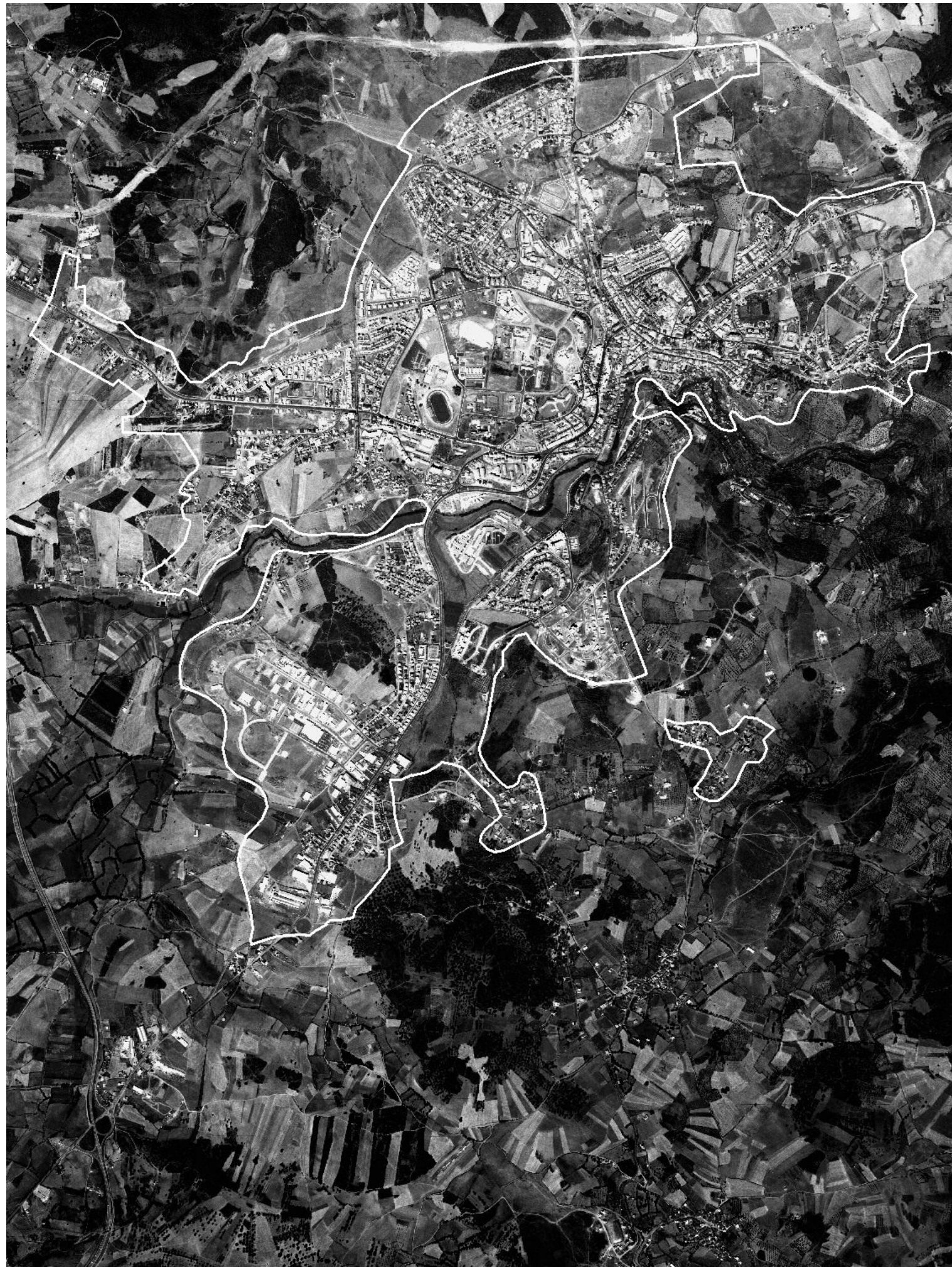
Perímetro Urbano

BRAGA

Ortofotomapas CNIG

500 m





Perímetro Urbano

BRAGANÇA

Ortofotomapas CNIG

500 m



1995



Perímetro Urbano

CASTELO BRANCO

Ortofotomapas CNIG

500 m

1995







Perímetro Urbano

ÉVORA

Ortofotomapas CNIG

500 m



1995



Perímetro Urbano

COIMBRA

Ortofotomapas CNIG

500 m



1995



Perímetro Urbano

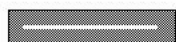
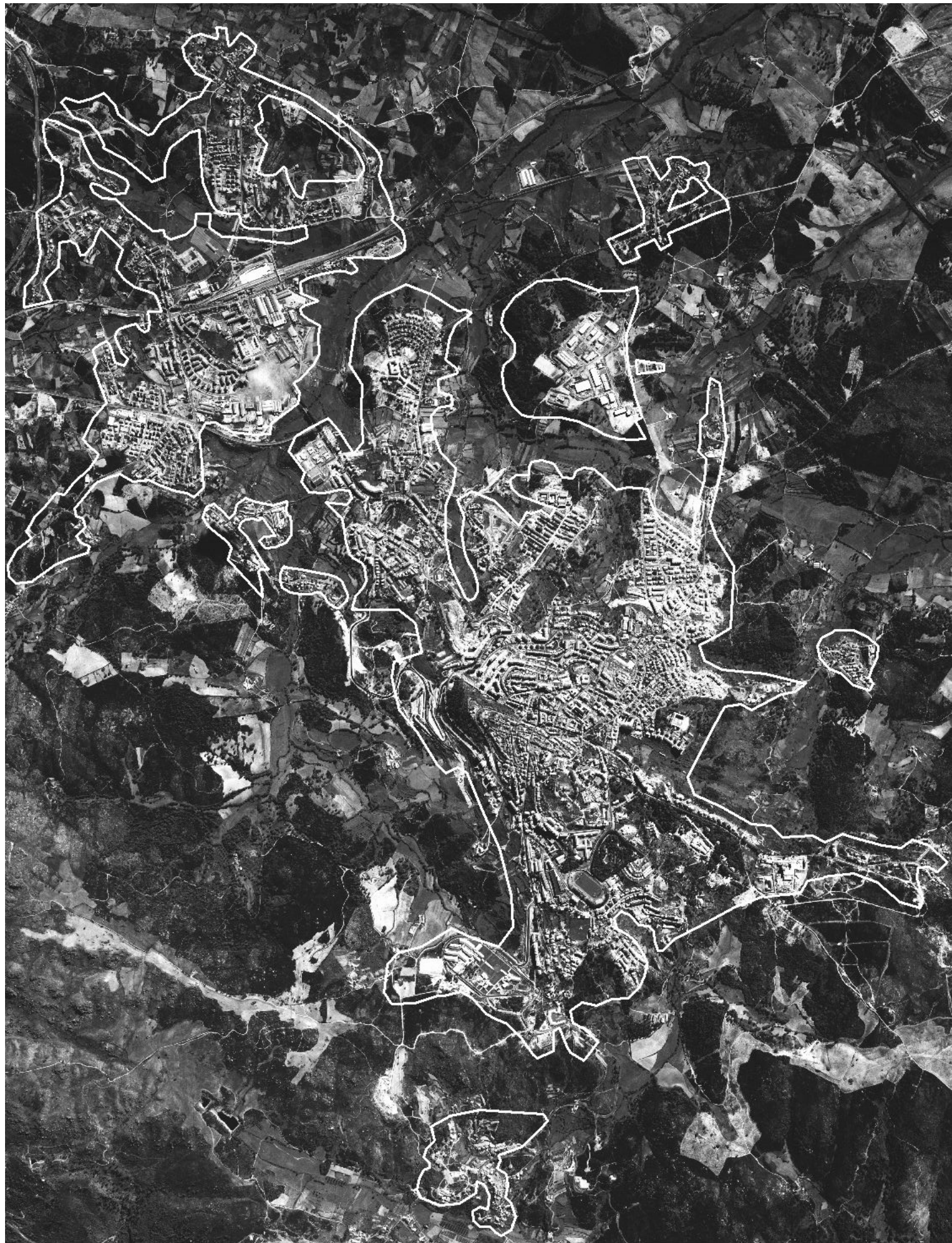
FARO

Ortofotomapas CNIG

500 m

1995





Perímetro Urbano

GUARDA

Ortofotomapas CNIG

500 m

1995







Perímetro Urbano

LEIRIA

Ortofotomapas CNIG

500 m



1995



Perímetro Urbano

PORTALEGRE

Ortofotomapas CNIG

500 m





Perímetro Urbano

SANTARÉM

Ortofotomapas CNIG

500 m



1995





 Perímetro Urbano

SETÚBAL
Ortofotomapas CNIG

— 500 m —

1995




Perímetro Urbano

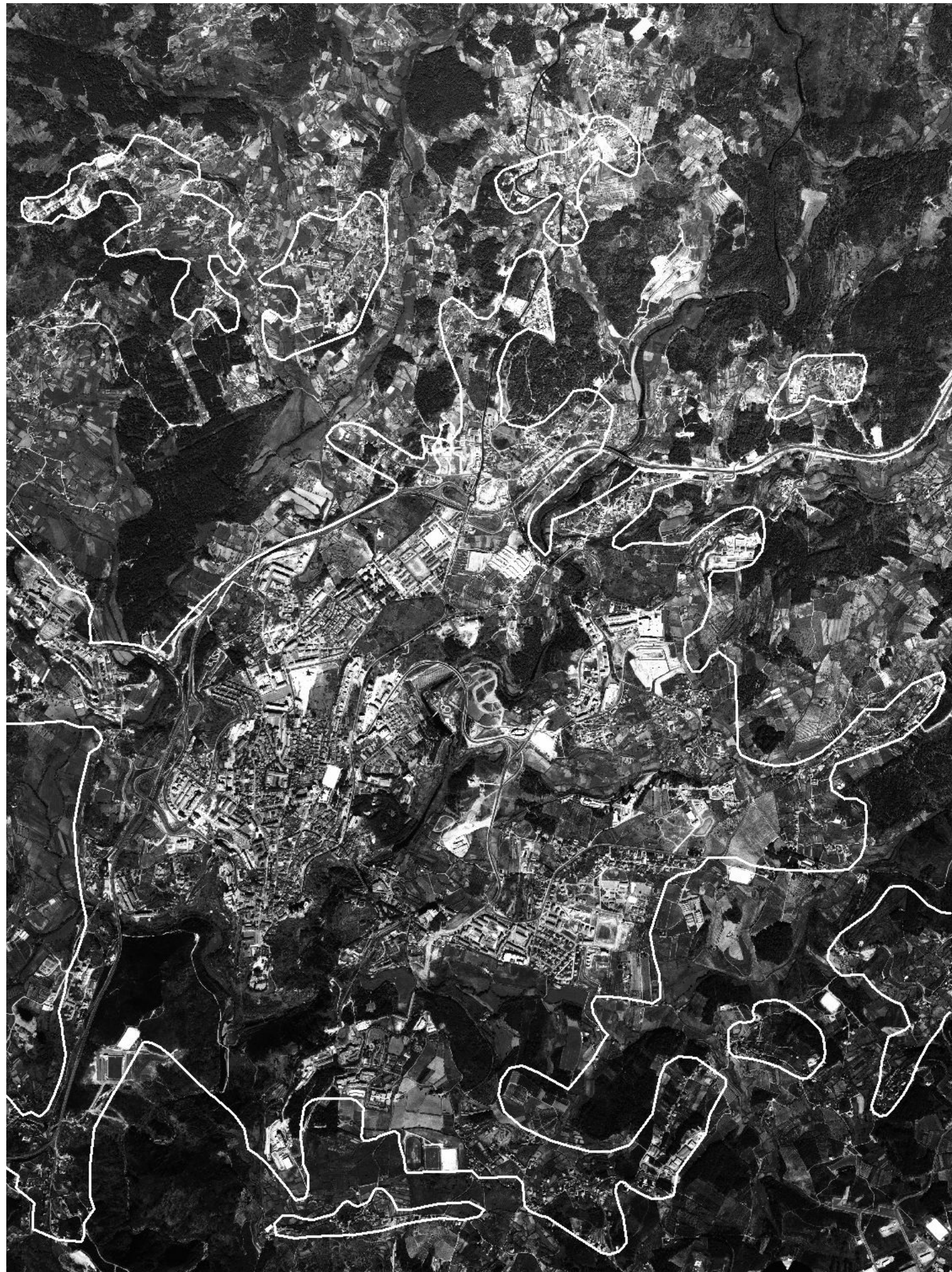
VIANA DO CASTELO

Ortofotomapas CNIG

500 m

1995





Perímetro Urbano

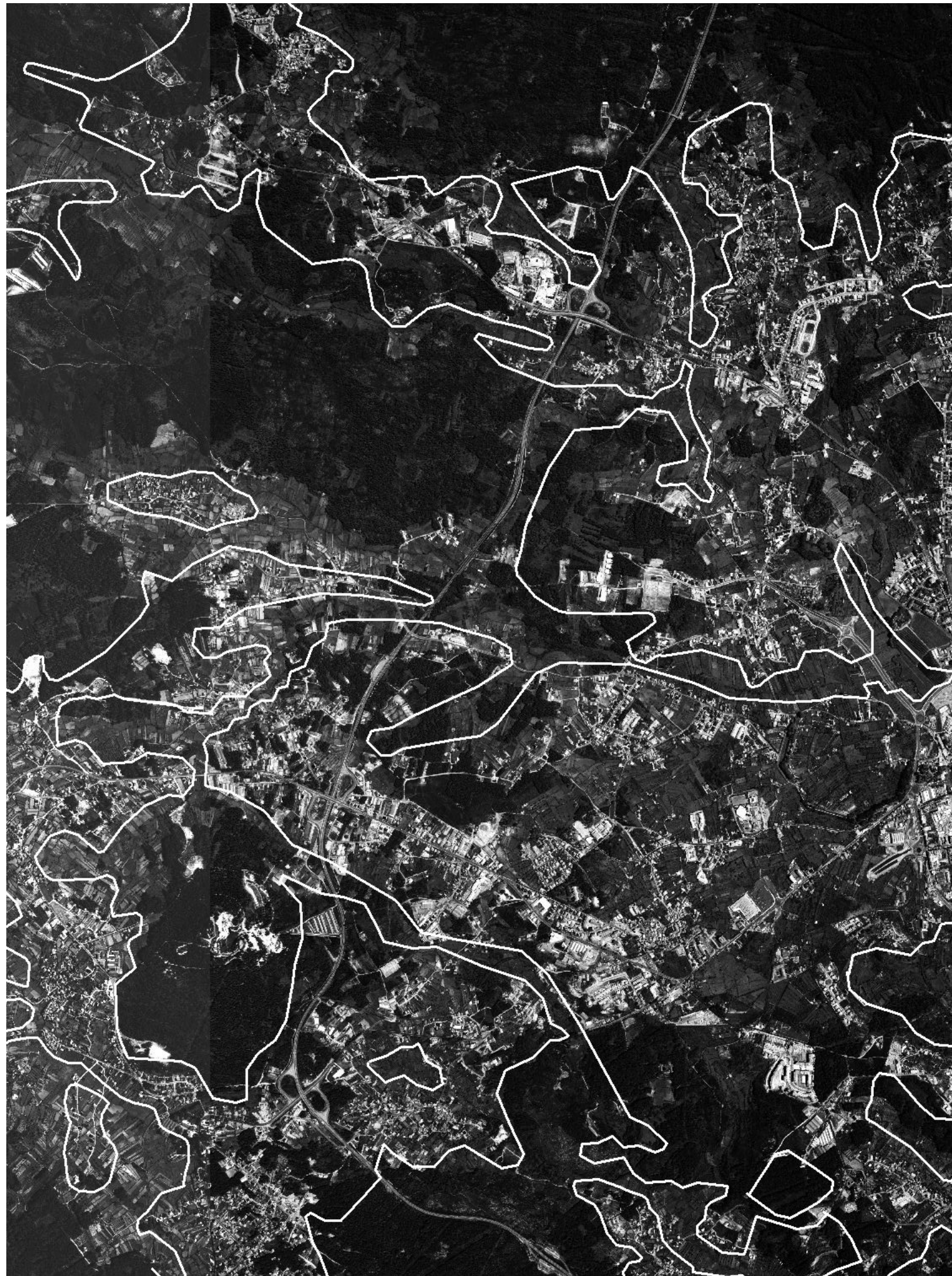
VILA REAL

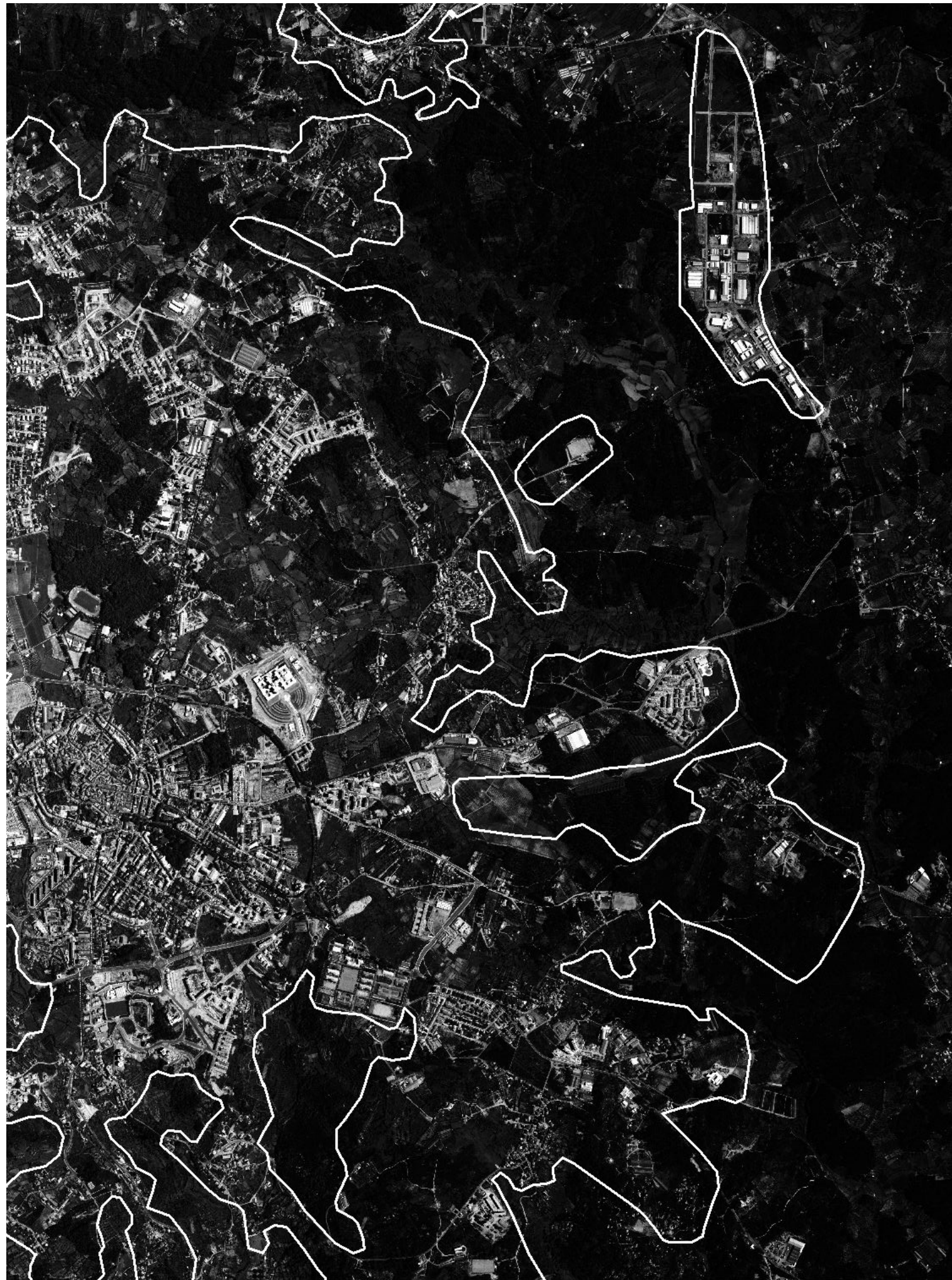
Ortofotomapas CNIG

500 m



1995





Perímetro Urbano

VISEU

Ortofotomapas CNIG

500 m



ANEXO IIA

16 MUNÍCIPIOS. REGULAMENTOS DE TAXAS E
CEDÊNCIAS ASSOCIADAS A LOTEAMENTOS E EDIFÍCIOS

(PROJECTO *PRAXIS XXI/PCSH/AUR/141/96*, 1999)

Foram recolhidos os Regulamentos e Tabelas Municipais de Taxas e Cedências, associadas a Loteamentos e a Construções, dos 16 Municípios objecto de estudo.

Após um estudo preliminar de todos eles, foi elaboradas uma ficha-tipo e uma linguagem específica para sistematização da informação.

Cada um dos regulamentos foi, então, traduzido numa linguagem comum (ver fichas à frente apresentadas), a fim de tornar mais fáceis sínteses e comparações.

Os valores utilizados foram os que estavam em vigor em 1999.

Sendo que alguns regulamentos se referenciavam ao preço da habitação (Portaria n.º 427/99) ou da construção (Portaria n.º 946-c/98), e estando estes expressos em área útil, foi necessário reduzi-los ao m² de área bruta de construção (abc). Considerou-se, para tal, que a área útil seria igual a 80% da abc.

As fichas de análise foram enviadas aos respectivos municípios, para que estes as verificassem e, se necessário, as corrigissem. Apenas Santarém e Viseu fizeram observações.

MUNICÍPIO DE AVEIRO

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS

1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO

$T_C = t_f + t/p + t/m^2 \text{ de abc}$, sendo

$$t_f = 0,5_c$$

$$t/p - \text{por 30 dias ou fracção} = 0,5_c$$

$$t/m^2 \text{ de abc} = 0,05_c$$

1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

? Só cobrada em parcelas fora dos loteamentos.

? Igual a T_I cobrada nos loteamentos.

t_f - taxa fixa

t/p - taxa em função do prazo

$t/m^2 \text{ de abc}$ - taxa em função da abc

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

$T_C = t_f + t/l + t/u$, sendo

$$t_f = 2_c$$

$$t/l = 1_c$$

$$t/u = 1_c$$

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

? $T_I = f_T + f_U + f_I + 4,1_c + abc$

f_T - loteamento simples	1
- loteamento ordinário	0,67
- loteamento especial	0,47
f_U - edifícios destinados à habitação unifamiliar	0,5
- edifícios destinados à habitação colectiva até 2 fogos/lote	0,55
- edifícios destinados à habitação colectiva com mais de 2 fogos/lote	0,6
- edifícios destinados a comércio ou serviços	0,8
- edifícios destinados à indústria	0,7
- edifícios destinados a armazéns	0,75
- edifícios mistos	0,65
f_I - conforme infraestruturas existentes e determinado pelo somatório dos seguintes valores:	
- rede de abastecimento domiciliário de água	0,1
- rede de drenagem de águas pluviais	0,12
- rede de saneamento	0,12
- rede de distribuição de energia eléctrica	0,12
- passeios pavimentados	0,06
- parques de estacionamento pavimentados	0,06
- arruamento sem pavimento definitivo	0,1
- arruamento com pavimento definitivo	0,3
- recolha de resíduos sólidos	0,05
- zonas verdes e arborizadas e/ou equipamentos	0,07

? Em terrenos inseridos em Planos de Pormenor será definido um valor próprio.

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? **Área a Ceder:**

Para equipamentos públicos e zonas verdes de utilização colectiva, conforme Portaria 1182/ 92 (por omissão do PDM)

? **Compensação pela não Cedência:**

Não se encontra prevista, embora a cedência nem sempre se verifique.

t_f - taxa fixa
 t/l - taxa por lotes
 t/u - taxa por fogo ou unidade de ocupação
 f_T - factor relativo ao tipo de loteamento

f_U - factor relativo ao uso
 f_I - factor relativo às infraestruturas existentes
 abc - área bruta de construção

MUNICÍPIO DE BEJA

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS

1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO

$T_C = t_f + t / p + t / m^2 \text{ de abc}$, sendo

$t_f = 0,6_c$

t / p - até 15 dias = $0,6_c$

- superior a 15 dias e por cada mês ou fracção = 1_c

$t / m^2 \text{ de abc} = 0,12_c$

1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

Não se encontra prevista

t_f - taxa fixa

t / p - taxa em função do prazo

$t / m^2 \text{ de abc}$ - taxa em função da abc

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

Não se encontra prevista

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

$$T_I = f_L \cdot f_U \cdot 8,6 \cdot abc - C_I'$$

f_L - zona habitacional de expansão	1
- zona habitacional consolidada	0,45
- núcleos urbanos das freguesias rurais	0,25
- centro histórico da cidade	0
f_U - edifícios para habitação unifamiliar	1
- edifícios para habitação plurifamiliar	0,96
- edifícios para escritórios, comércio e serviços	0,86
- caves para garagens e armazéns	0,7
- edifícios para indústria	0,56
- edifícios para armazéns agrícolas	0,48
- anexos para garagens e arrecadações	0,42
- alpendres	0,36

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? Área a Ceder:

Para equipamentos conforme Portaria 1182 / 92 (remissão da Tabela de Taxas e Licenças).

? Compensação pela não Cedência:

a) Em numerário

$$C = f_L \cdot f_U \cdot 4,3 \cdot m^2 \text{ de área em falta}$$

f_L - área urbana da cidade	1
- núcleos urbanos das freguesias rurais	0,5
f_U - edifícios destinados à habitação unifamiliar	1
- edifícios destinados à habitação plurifamiliar	0,96
- edifícios destinados a escritórios, comércio e serviços	0,86
- caves para garagens e armazéns	0,7
- edifícios destinados à indústria	0,56
- edifícios destinados a armazéns agrícolas	0,48
- anexos destinados a garagens e arrecadações	0,42
- alpendres	0,36

b) Em Espécie

Terrenos ou lotes de igual valor situados noutra local.

f_L - factor relativo à localização do terreno

f_U - factor relativo ao uso

abc - área bruta de construção

C_I' - custo total das infraestruturas a realizar pelo promotor

MUNICÍPIO DE BRAGA

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS**1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO**

$$T_C = t_f + t/p + t/m^2 \text{ de abc}, \text{ sendo}$$

$$t_f = 1,2_c$$

$$t/p, \text{ por período de 30 dias} = 1,9_c$$

$$t/m^2 \text{ de abc} = 0,13_c$$

1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

? Só cobrada em parcelas não abrangidas por loteamento

$$? T_I = t_I + t_A + t_E$$

$$a) t_I = f_{L,U} ? 0,5_c ? abc$$

 $f_{L,U}$ - edifícios destinados à habitação unifamiliar:

- cidade	1
- outros aglomerados	0,5
- fora do perímetro urbano	0,75
- edifícios destinados à habitação colectiva, comércio e escritórios	1,5
- edifícios destinados à indústria ou armazéns	0,5

$$b) t_A = 3,6_c ? \text{ área de estacionamento em falta}$$

$$c) t_E = c_I ? (\text{abc da construção} / \text{abc total do perímetro da zona de intervenção})$$

 t_f - taxa fixa
 t/p - taxa em função do prazo
 $t/m^2 \text{ de abc}$ - taxa em função da abc
 t_I - taxa pelas infraestruturas
 $f_{L,U}$ - factor relativo à localização do terreno e ao uso

abc - área bruta de construção

 t_A - taxa adicional de compensação por carência de áreas de estacionamento
 t_E - taxa especial respeitante aos custos de urbanização cujas infraestruturas serão parcial ou integralmente executadas pelo Município
 c_I - custo total das infraestruturas a realizar pelo Município

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

$$T_L = t_f + t/l + t/u, \text{ sendo}$$

- t_f - cidade = 33_c
 - outros aglomerados = 30_c
 - fora do perímetro urbano = 29_c
 t/l - cidade = 4,7_c
 - outros aglomerados = 3,5_c
 - fora do perímetro urbano = 3,1_c

- t/u , fogos - cidade = 3,5_c
 - outros aglomerados = 2,3_c
 - fora do perímetro urbano = 2,4_c
 t/u , outros - cidade = 4,7_c
 - outros aglomerados = 3,5_c
 - fora do perímetro urbano = 3,1_c

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

$$T_I = t_I + t_E$$

a) $t_I = f_U ? f_L ? f_I ? f_D ? 2,3_c ? abc$

- f_U - edifícios destinados à habitação unifamiliar 0,5
 - edifícios destinados à indústria ou armazéns 0,25
 - outros 1
 f_L - dentro da zona urbana 1
 - fora da zona urbana 0,5
 f_I - arruamento totalmente infraestruturado ou a infraestruturar pelo Município 1,5
 - arruamento não totalmente infraestruturado e a infraestruturar pelo promotor, subtrair-se-á a 1,5:
 - baías de estacionamento e/ou passeios 0,1
 - rede de distribuição de energia eléctrica 0,2
 - estacionamento 0,3
 - rede de abastecimento domiciliário de água 0,05
 - rede de drenagem de águas pluviais 0,15
 - rede de saneamento 0,15
 f_D - menos de 20m² / 120m² de abc 1
 - de 20 a 40m² / 120m² de abc 0,9
 - de 40 a 60m² / 120m² de abc 0,8
 - de 60 a 80m² / 120m² de abc 0,7
 - de 80 a 100m² / 120m² de abc 0,6
 - mais de 100m² / 120m² de abc 0,5

b) $t_E = c_I ? (abc \text{ do loteamento} / abc \text{ total do perímetro da zona de intervenção})$

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? Área a Ceder:

Para espaços verdes de utilização colectiva, equipamentos colectivos e arruamentos conforme art. 42º a 46º e 58º do regulamento do PDM (remissão da tabela de taxas).

? Compensação pela não Cedência:

a) Em numerário

$$C = f_L ? f_{IU} ? 9_c ? \text{área em falta}$$

- f_L - dentro da área da cidade 1
 - fora da área da cidade 0,75
 f_{IU} - IU ? 0,75 1
 - 0,5 ? IU ? 0,75 0,75
 - 0,25 ? IU ? 0,5 0,5
 - IU ? 0,25 0,25

b) Em Espécie

Terreno de igual valor, avaliado por peritagem, sendo que:

- Se o valor do terreno ? C, a diferença é descontada na T_I
- Se o valor do terreno ? C, a diferença é paga em numerário ao Município

t_f - taxa fixa
 t/l - taxa por lote
 t/u - taxa por fogo ou unidade de ocupação
 t_I - taxa pelas infraestruturas
 f_U - factor relativo ao uso
 f_L - factor relativo à localização do terreno

f_I - factor relativo às infraestruturas urbanísticas existentes
 f_D - factor relativo à dimensão da cedência
 t_E - taxa especial respeitante aos custos de urbanização cujas infraestruturas serão parcial ou integralmente executadas pelo Município
 c_I - custo total das infraestruturas a realizar pelo Município
 $f_{I,U}$ - factor relativo ao índice de utilização

MUNICÍPIO DE BRAGANÇA

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS**1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO**

$$T_C = t_f + t/p + t/m^2 \text{ de abc}, \text{ sendo}$$

$$t_f = 1,4_c$$

$$t/p - \text{até 15 dias} = 0,4_c$$

$$- \text{por período de 30 dias ou fracção} = 0,9_c$$

$$t/m^2 \text{ de abc} = 0,14_c$$

1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

? Só cobrada em parcelas não abrangidas por loteamento

$$? T_I = 2,5_c ? abc$$

t_f - taxa fixa

t/p - taxa em função do prazo

$t/m^2 \text{ de abc}$ - taxa em função da abc

abc - área bruta de construção

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

$T_L = t_f + t/l + t/u + t/m^2$ de área do lote , sendo

t_f - até 10 lotes = 4,6_c

- de 10 a 20 lotes = 6,5_c

- com mais de 20 lotes = 10,5_c

$t/l = 3,3_c$

$t/u = 1,1_c$

t/m^2 de área do lote = 0,08_c

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

$T_I = 0,3_c \cdot abc$

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? Área a Ceder:

Para equipamentos públicos e espaços verdes, conforme Portaria 1182 / 92 (remissão da Tabela de Taxas).

? Compensação pela não Cedência:

a) Em numerário

$C = 5_c \cdot m^2$ de área em falta

b) Em Espécie

Parcelas de terreno de igual valor

t_f - taxa fixa

t/l - taxa por lote

t/u - taxa por cada fogo ou unidade de ocupação

t/m^2 - taxa em função da área do lote e até 700m² por lote

abc - área bruta de construção

MUNICÍPIO DE CASTELO BRANCO

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS**1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO**

$$T_C = t / p + t / m^2 \text{ de abc}, \text{ sendo}$$
 $t / p - \text{até 2 anos} = 0,9_c$
 $- \text{de 2 a 4 anos} = 1,1_c$
 $- \text{mais de 4 anos} = 5,4_c$
 $t / m^2 \text{ de abc} - \text{moradias unifamiliares e até } 150 m^2 \text{ de abc} = 0,054_c$
 $- \text{moradias unifamiliares com mais de } 150 m^2 \text{ de abc} = 0,09_c$
 $- \text{edifícios de habitação colectiva e até 4 pisos} = 0,09_c$
 $- \text{em edifícios de habitação colectiva com mais de 4 pisos} = 0,11_c$
 $- \text{em edifícios destinados ao comércio, serviços, turismo e espectáculos} = 0,11_c$
 $- \text{em edifícios destinados a actividades industriais} = 0,13_c$
 $- \text{em edifícios destinados a outros fins} = 0,054_c$
1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

Não se encontra prevista

 t / p - taxa em função do prazo, por 30 dias ou fracção

 $t / m^2 \text{ de abc}$ - taxa em função da abc

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

$$T_L = t / l + t / u, \text{ sendo}$$

$$t / l = 6,8_c$$

$$t / u = 7_c / u$$

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

$$T_I = f_L \cdot 3_c \cdot abc$$

f_L - freguesia de Castelo Branco	1
- freguesia de Alcains, Cebolais e Retaxo	$2/3$
- restantes aglomerados	$1/3$

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? Área a Ceder:

- 20% (mínimo) da área a lotear para espaços verdes e equipamentos públicos, em sede de freguesia;
- 15 % (mínimo) da área a lotear para espaços verdes e equipamentos públicos, nos restantes aglomerados;
- Para arruamentos conforme Portaria 1182/92 (remissão do PDM) e estacionamento conforme regulamento do PDM.

? Compensação pela não Cedência:

a) Em numerário

$$C = f_L \cdot 5_c \cdot m^2 \text{ de área em falta} + f_L' \cdot 100_c \cdot \text{lugar de estacionamento em falta}$$

f_L - freguesia de Castelo Branco	1
- freguesia de Alcains, Cebolais e Retaxo	0,6
- restantes aglomerados	0,3

f_L' - freguesia de Castelo Branco	1
- freguesia de Alcains, Cebolais e Retaxo	0,4
- restantes aglomerados	0,2

b) Em Espécie

Parcelas de terreno de igual valor.

t / l - taxa por lote

t / u - taxa por cada fogo ou unidade de ocupação

f_L - factor relativo à localização do terreno

abc - área bruta de construção

f_L' - factor relativo à localização do terreno a aplicar para a compensação pela falta de lugares de estacionamento

MUNICÍPIO DE COIMBRA

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS**1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO**

? $T_C = t_f + t / (p, m^2 \text{ de } abc) + t_I$, sendo

a) $t_f = 7_c$

b) $t / (p, m^2 \text{ de } abc)$ - por 3 meses ou fracção = 0.01_c

c) $t_I = f_{L,I} ? 5_c (abc - abc')$

$f_{L,I}$ - cidade de Coimbra	1
- aglomerados e núcleos residenciais:	
- com rede pública de esgoto	0,7
- sem rede pública de esgoto	0,5
- zonas industriais	0,7
- outras zonas:	
- com rede de água	0,3
- sem rede de água	0,2

? t_I só cobrada em parcelas não abrangidas por loteamento.

1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

? Não se encontra prevista

? Ver parcela t_I da Taxa pela Construção

t_f - taxa fixa

$t / (p, m^2 \text{ de } abc)$ - taxa em função do prazo e da abc

t_I - taxa pelas infraestruturas

$f_{L,I}$ - factor relativo à localização do terreno e às infraestruturas existentes

abc - área bruta de construção

abc' - área bruta de construção que já existia ou tenha existido na propriedade

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

$T_L = t_f + t / m^2 \text{ de } abc$, sendo

$$t_f = 12_c$$

$t / m^2 \text{ de } abc$ - quando não forem previstas obras de urbanização = $0,015_c$
 - quando forem previstas obras de urbanização = $0,04_c / \text{ano}$

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

? $T_I = t_g + t_i$

a) $t_g = f_{L,I} ? 1,5_c (abc - abc') - c_g$

$f_{L,I}$ - cidade de Coimbra	1
- área exterior à cidade, aglomerados e núcleos residenciais:	
- com esgoto doméstico	$2/3$
- sem esgoto doméstico	$1,6/3$
- zonas industriais	$2/3$

b) $t_i = f_{L,I} ? 3_c (abc - abc') - c_i$

$f_{L,I}$ - cidade de Coimbra	1
- área exterior à cidade, aglomerados e núcleos residenciais:	
- com esgoto doméstico	$2/3$
- sem esgoto doméstico	$1,6/3$
- zonas industriais	$2/3$

? Se o valor da t_g ou da t_i for nulo ou negativo considerar-se-á que não haverá lugar ao pagamento da respectiva taxa.

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? **Área a Ceder:**

- Parcelas de terreno, conforme desenho urbano, para infraestruturas e pequenos espaços verdes que sirvam o conjunto a edificar;
- 70% de abc (mínimo) para vias principais sem construção adjacente, equipamentos e zonas verdes de grande dimensão

? **Compensação pela não Cedência:**

Se não se justificar a cedência de 70% de abc , haverá lugar ao pagamento de uma compensação ao Município em numerário ou em espécie.

a) Em numerário

$$C = f_L ? f_C ? 2_c ? \text{área em falta}$$

f_L - cidade de Coimbra	1
- área exterior à cidade	0,5
f_C - capacidade construtiva do terreno (cct) > abc	cct / abc
- capacidade construtiva do terreno (cct) ? abc	1

b) Em Espécie

Terreno com capacidade construtiva igual à:

- diferença entre a cct determinada e abc autorizada, quando $f_C > 1$
- área de cedência em falta ? 20%, quando $f_C = 1$

t_f - taxa fixa
 $t / m^2 \text{ de } abc$ - taxa pela abc
 t_g - taxa pelas infraestruturas externas ao empreendimento
 t_i - taxa pelas infraestruturas internas ao empreendimento
 $f_{L,I}$ - factor relativo à localização do terreno e às infraestruturas existentes
 abc - área bruta de construção

abc' - área bruta de construção que já existia ou tenha existido na propriedade
 c_g - custo total das infraestruturas externas a cargo do promotor
 c_i - custo total das infraestruturas internas a cargo do promotor
 f_L - factor relativo à localização do terreno
 f_C - factor correctivo quando a capacidade construtiva do terreno > abc autorizada ao promotor, ambas determinadas em PDM.

MUNICÍPIO DE ÉVORA

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS**1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO**

? $T_C = t/p + t/m^2 \text{ de } abc + t_I$, sendo

a) t/p - por período de 30 dias = $1,2_C$

b) $t/m^2 \text{ de } abc = 0,05_C$

c) $t_I = f_{L,I} ? 11,4_C (abc - abc')$

$f_{L,I}$ - área urbana da cidade, excepto zonas industriais	1
- zonas industriais	0,67
- bairros da zona de transição	0,4
- zona de transição:	
- com rede pública de água e esgotos	0,27
- com rede pública de água	0,13
- com rede pública de esgotos	0,13
- sem rede pública de água ou esgotos	0
- povoações rurais	0
- zona rural	0
- área urbana do CHE, quando o aumento da abc corresponde à mudança de uso terciário ou industrial para habitacional	0,13

? t_I só cobrada em parcelas fora dos loteamentos.

1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

? Não se encontra prevista

? Ver parcela t_I da Taxa de Construção

t/p - taxa em função do prazo

$t/m^2 \text{ de } abc$ - taxa em função da abc

t_I - taxa pelas infraestruturas

$f_{L,I}$ - factor relativo à localização do terreno e às infraestruturas existentes

abc - área bruta de construção

abc' - área bruta de construção que já existia ou tenha existido na propriedade

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

$$T_L = t_f + t/u, \text{ sendo}$$

$$t_f = 6,7_c$$

$$t/u = 1,1_c$$

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

$$T_I = f_L \cdot 7,6_c \cdot abc - C_I'$$

f_L - cidade e zona de transição	1
- zona rural	0
- zonas industriais	$2/3$

? O valor da T_I poderá ser nulo mas nunca negativo.

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? Área a Ceder:

- Parcelas de terreno, conforme desenho urbano, para infraestruturas e pequenos espaços verdes que sirvam o conjunto a edificar;
- 70% de abc permitida ao promotor para vias principais sem construção adjacente, equipamentos e zonas verdes de grande dimensão.

? Compensação pela não Cedência:

a) Se o plano obrigar a uma cedência superior à definida anteriormente, o valor em excesso será descontado nas taxas a pagar, se tal não for suficiente, o restante será pago pelo Município ao promotor.

b) Se o plano prever uma cedência inferior a 70% de abc haverá lugar a uma compensação ao Município, a qual deverá, em princípio, ser paga em espécie.

i) Em numerário

$$C = f_L \cdot 3,8_c \cdot m^2 \text{ de área em falta}$$

f_L - cidade, zona de transição e zona rural	1
- zonas industriais	$2/3$

ii) Em Espécie

Cedência de lotes ou terrenos de valor igual ao calculado em numerário e avaliados do seguinte modo:

- Lotes:

? destinados à habitação, comércio ou serviços:

$$= (0,75 \cdot abc + 0,25 \cdot \text{área de lote}) \cdot 15,2_c \cdot abc$$

? destinados à indústria:

$$= (0,75 \cdot abc + 0,15 \cdot \text{área de lote}) \cdot 11,1_c \cdot abc$$

- Terrenos:

? em terreno situado até 25m de via pavimentada e infraestruturado:

$$= f_L \cdot 4,6_c \cdot abc$$

? em terreno situado a mais de 25 m de via pavimentada e não infraestruturado:

$$= f_L \cdot 2,3_c \cdot abc$$

f_L - cidade, zona de transição e zona rural	1
- zonas industriais	$2/3$

MUNICÍPIO DE FARO

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS**1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO**

$$T_C = t_f + t/p + t/m^2 \text{ de } abc, \text{ sendo}$$
 $t_f = 3,7_c$
 t/p - por período até 15 dias ou fracção = 1_c

 - por período superior a 15 dias e por cada mês ou fracção = $1,8_c$
 $t/m^2 \text{ de } abc$ - áreas destinadas à habitação e agricultura = $0,2_c$

 - áreas destinadas ao comércio, serviços e indústria = $0,4_c$
1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

? Só cobrada em parcelas não abrangidas por loteamento

$$T_I = f_L \cdot 4_c \cdot abc$$

f_L - área histórica da cidade	1
- espaço urbano estruturante da cidade de Faro	0,75
- espaço urbano estruturante de Montenegro e Gambelas	0,5
- espaço urbano estruturante de Estoi, Stª Bárbara de Nexe, Conceição, Patação e Bordeira	0,25
- espaço urbanizável de expansão da cidade de Faro	0,3
- espaço urbanizável de expansão de Montenegro e Gambelas	0,25
- espaço urbanizável de expansão de Estoi, Stª Bárbara de Nexe, Conceição, Patação e Bordeira ...	0,125
- espaço urbanizável para fins específicos	0,125
- áreas de edificação dispersa a reestruturar	0,5
- áreas integradas em unidades operativas de planeamento e gestão	0,625
- áreas não definidas nas alíneas anteriores	0,5

 t_f - taxa fixa

 t/p - taxa em função do prazo

 $t/m^2 \text{ de } abc$ - taxa em função da abc

 f_L - factor relativo à localização do terreno

 abc - área bruta de construção

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

$$T_L = t_f + t / 1, \text{ sendo}$$

$$t_f = 25_c$$

$$t / u = 2_c$$

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

$$T_I = 0,5_c \cdot abc$$

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? Área a Ceder:

Para espaços verdes públicos e de utilização colectiva e infraestruturas conforme Portaria 1182 / 92 (remissão do Regulamento de Taxas de Urbanização e Compensação pela não Cedência);

? Compensação pela não Cedência:

a) Em numerário

$$C = 5_c \cdot \text{área em falta}$$

b) Em Espécie

Bens imobiliários, obras e ou serviços de igual valor, avaliados pelos Serviços Técnicos do Município.

t_f - taxa fixa
 t / u - taxa por fogo ou unidade de ocupação
 abc - área bruta de construção

MUNICÍPIO DE GUARDA

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS**1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO** $T_C = t_f + t / p + t / m^2 \text{ de abc}$, sendo $t_f = 1,6_c$ t / p - por período de 15 dias ou fracção = $0,6_c$ - por período superior a 15 dias e por cada mês ou fracção = $1,1_c$ $t / m^2 \text{ de abc}$ - em parcelas dentro dos loteamentos = $0,12_c$ - em parcelas fora dos loteamentos = $1,2_c$ **1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS**

Não se encontra explicitada

(De notar que na construção em parcelas não decorrentes de loteamento é pago mais $1,08_c / m^2 \text{ de abc}$).

t_f - taxa fixa

t / p - taxa em função do prazo

$t / m^2 \text{ de abc}$ - taxa em função da abc

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

Não se encontra prevista

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

$$T_I = f_U \cdot 1,04_c \cdot abc$$

f_U - edifícios destinados a construções em propriedade horizontal 1
 - edifícios destinados à habitação unifamiliar 0,5

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? Área a Ceder:

Para equipamentos, espaços livres públicos, arruamentos e estacionamento conforme Portaria 1182/92 (remissão do PDM).

? Compensação pela não Cedência:

a) Em numerário

$$C = 1,04_c \cdot \text{área em falta}$$

b) Em Espécie

Parcelas de terreno de igual valor

MUNICÍPIO DE LEIRIA

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS

1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO

$T_C = t / p + t / m^2 \text{ de abc}$, sendo

t / p , por período de 30 dias ou fracção = 1_c

$t / m^2 \text{ de abc} = 0,1_c$

1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

? Só cobrada em parcelas fora dos loteamentos ou quando não o tenha sido em operações de loteamento

? Igual a T_I cobrada nos loteamentos

t / p - taxa em função do prazo
 $t / m^2 \text{ de abc}$ - taxa em função da abc

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

$T_L = t_f + t/l + t/u$, sendo

$$t_f = 3,1_c$$

$$t/l = 2_c$$

$$t/u = 1,3_c$$

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

$T_I = f_L + f_U + f_I + 6_c + m$ linear de arruamento

f_L - área urbana da cidade	1
- área urbana de Monte Real e Praia do Pedrogão	0,75
- outros aglomerados urbanos	0,5
- povoamento disperso	0,2
f_U - edifícios destinados a residência fixa e unifamiliar	0,2
- edifícios destinados a fins industriais	0,15
- edifícios destinados a outros fins	$1 + 0,3 + (n-1)$
f_I - terrenos confrontantes com arruamento de largura \geq a 6m	1,1
- terrenos confrontantes com arruamento de largura $<$ a 6m	0,9

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? Área a Ceder:

- Em zona abrangida por plano de pormenor (PP), parcelas de terreno por este especificadas;
- Em zona não abrangida por PP:
 - a) $25m^2 / 120 m^2$ de abc para espaços verdes locais, e infraestruturas locais conforme Portaria 1182/92;
 - b) parcelas de terreno para vias principais sem construção adjacente, equipamentos e zonas verdes de grande dimensão com: $70m^2 / 120 m^2$ de abc, em espaços urbanizáveis habitacionais e dentro do perímetro da cidade; e $40m^2 / 150 m^2$ de abc, em espaços urbanizáveis de baixa densidade e para moradias.
- Se o PP ou *estudo de conjunto* prever uma área bruta de construção superior à do PDM, o excedente será cedido ao Município;
- Caso exista uma zona não urbanizável no terreno a lotear esta poderá ser considerada como área de cedência e descontada até metade da dimensão da cedência.

? Compensação pela não Cedência:

Caso não exista cedência para equipamentos, ou quando esta não atinja os valores fixados, haverá lugar ao pagamento de uma compensação ao Município em numerário ou em espécie.

a) Em numerário

$$C = \text{área em falta} + i_u + 5,3_c$$

b) Em Espécie

Parcelas de terreno de igual valor

t_f - taxa fixa
 t/l - taxa por lote
 t/u - taxa por cada fogo ou unidade de ocupação
 f_L - factor relativo à localização do terreno

f_U - factor relativo ao uso
 f_I - factor relativo às infraestruturas existentes
 n - número de pisos
 i_u - índice de utilização do loteamento

MUNICÍPIO DE PORTALEGRE

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS**1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO**

? $T_C = t / (p, m^2 \text{ de } abc) + t_I$, sendo

a) $t / (p, m^2 \text{ de } abc)$ - por 3 meses ou fracção = 0.08_c

b) $t_I = f_L ? f_U ? f_I ? 6_c (abc - abc')$

f_L - áreas urbanas definidas pelo perímetro da cidade	1
- áreas urbanas das freguesias rurais	0,5
- outras áreas	0,25
f_U - edifícios não incluídos nos seguintes casos.....	1
- edifícios para indústria, armazéns, grandes áreas comerciais e empreendimentos turísticos	0,8
- edifícios para habitação própria	0,25
f_I - áreas urbanas	$1/3$
- áreas urbanizáveis:	
i) confrontantes com arruamento totalmente infraestruturado	1
ii) confrontantes com arruamento não totalmente infraestruturado, subtrair-se-á a 1:	
- sem passeios e pavimentação em calçada, betuminoso ou equivalente	0,1
- sem rede de abastecimento domiciliário de água	0,1
- sem rede de saneamento	0,15
- sem rede de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão	0,1
- sem rede de drenagem de águas pluviais	0,05
- sem estação depuradora	0,2
- sem rede distribuidora de gás	0,2

? t_I só cobrada em parcelas fora dos loteamentos.

1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

? Não se encontra prevista

? Ver parcela t_I da Taxa de Construção

$t / (p, m^2 \text{ de } abc)$ - taxa em função do prazo e da abc

t_I - taxa pelas infraestruturas

abc - área bruta de construção

abc' - área bruta de construção que já existia ou tenha existido na propriedade

f_L - factor relativo à localização do terreno

f_U - factor relativo ao uso

f_I - factor relativo às infraestruturas existentes

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

$$T_L = t_{l1} \text{ (licença de loteamento)} + t_{l2} \text{ (licença de obras de urbanização)}$$

$$? t_{l1} = t_f + t / 1, \text{ sendo}$$

$$t_f = 14_c$$

$$t / 1 = 3_c$$

$$? t_{l2} = t_f + t / 120 \text{ m}^2 \text{ de abc}, \text{ sendo}$$

$$t_f = 20_c$$

$$t / 120 \text{ m}^2 \text{ de abc} = 1,5_c$$

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

$$T_I = f_L ? 3_c (abc - abc')$$

f_L - áreas urbanas definidas pelo perímetro da cidade	1
- áreas urbanas das freguesias rurais	$1/2$
- outras áreas	$1/6$

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? Área a Ceder:

- Parcelas de terreno, conforme desenho urbano, para infraestruturas e pequenos espaços verdes que sirvam o conjunto a edificar;
- 40% da área total a lotear para vias principais sem construção adjacente, equipamentos e zonas verdes de grande dimensão.

? Compensação pela não Cedência:

a) Em numerário

$$C = f_L ? 4_c / \text{m}^2 \text{ de área em falta}$$

f_L - áreas urbanas definidas pelo perímetro da cidade	1
- áreas urbanas das freguesias rurais	$3/8$
- outras áreas	$1/8$

b) Em Espécie

Terreno de igual valor, avaliado por peritagem

t_f - taxa fixa
 $t / 1$ - taxa por lote
 $t / 120 \text{ m}^2 \text{ de abc}$ - taxa por 120 m^2 de abc
 f_L - factor relativo à localização do terreno
 abc - área bruta de construção
 abc' - área bruta de construção que já existia ou tenha existido na propriedade

MUNICÍPIO DE SANTARÉM

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS**1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO**

$$T_C = t_f + t/p + t/m^2 \text{ de abc, sendo}$$
 t_f - por projecto ? 5,25_c

 - por obra ? 5,25_c
 t/p , por período de 30 dias ou fracção:

 - construções com estimativa até 10.000c = 0,54_c

 - para construções com estimativa > 10.000c e até 20.000c = 0,8_c

 - para construções com estimativa > 20.000c = 1,6_c
 $t/m^2 \text{ de abc} = 0,11_c$
1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

Não se encontra prevista

 t_f - taxa fixa

 t/p - taxa em função do prazo

 $t/m^2 \text{ de abc}$ - taxa em função da abc

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

$$T_L = t_f + t/1 + t/u, \text{ sendo}$$

$$t_f = 36,5_c$$

$$t/1 = 10,5_c$$

$$t/u = 2,1_c$$

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

$$T_I = f_L ? f_U ? f_I ? 3,6_c ? abc$$

f_L - dentro da zona urbana	1
- fora da zona urbana	0,5

f_U - edifícios destinados ao comércio ou serviços	1
- edifícios destinados à habitação	0,6
- edifícios destinados ao turismo	0,5
- edifícios destinados a outros usos	0,3

f_I - arruamento totalmente infraestruturado	1
- arruamento não totalmente infraestruturado, subtrair-se-á a 1:	
- sem pavimentação	0,1
- sem rede de abastecimento de água	0,05
- sem rede eléctrica	0,1
- sem rede de saneamento	0,1

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? Área a Ceder:

Para espaços verdes públicos, equipamentos e infraestruturas conforme portaria 1182 / 92 (remissão do PDM).

? Compensação pela não Cedência:

a) Em numerário

$$C = f_L ? 10_c ? \text{área em falta}$$

f_L - dentro da zona urbana	1
- fora da zona urbana	0,5

b) Em Espécie

Terreno de igual valor, avaliado pelos Serviços Municipais.

t_f - taxa fixa

$t/1$ - taxa por lote

t/u - taxa por cada fogo ou unidade de ocupação

f_L - factor relativo à localização do terreno

f_U - factor relativo ao uso

f_I - factor relativo às infraestruturas existentes

abc - área bruta de construção

MUNICÍPIO DE SANTARÉM

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS**1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO**

$$T_C = t_f + t/p + t/m^2 \text{ de abc, sendo}$$
 t_f - por projecto ? 5,25_c

 - por obra ? 5,25_c
 t/p , por período de 30 dias ou fracção:

 - construções com estimativa até 10.000c = 0,54_c

 - para construções com estimativa > 10.000c e até 20.000c = 0,8_c

 - para construções com estimativa > 20.000c = 1,6_c
 $t/m^2 \text{ de abc} = 0,11_c$
1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

Não se encontra prevista

 t_f - taxa fixa

 t/p - taxa em função do prazo

 $t/m^2 \text{ de abc}$ - taxa em função da abc

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

$$T_L = t_f + t/1 + t/u, \text{ sendo}$$

$$t_f = 36,5_c$$

$$t/1 = 10,5_c$$

$$t/u = 2,1_c$$

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

$$T_I = f_L ? f_U ? f_I ? 3,6_c ? abc$$

f_L - dentro da zona urbana	1
- fora da zona urbana	0,5

f_U - edifícios destinados ao comércio ou serviços	1
- edifícios destinados à habitação	0,6
- edifícios destinados ao turismo	0,5
- edifícios destinados a outros usos	0,3

f_I - arruamento totalmente infraestruturado	1
- arruamento não totalmente infraestruturado, subtrair-se-á a 1:	
- sem pavimentação	0,1
- sem rede de abastecimento de água	0,05
- sem rede eléctrica	0,1
- sem rede de saneamento	0,1

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? Área a Ceder:

Para espaços verdes públicos, equipamentos e infraestruturas conforme portaria 1182 / 92 (remissão do PDM).

? Compensação pela não Cedência:

a) Em numerário

$$C = f_L ? 10_c ? \text{área em falta}$$

f_L - dentro da zona urbana	1
- fora da zona urbana	0,5

b) Em Espécie

Terreno de igual valor, avaliado pelos Serviços Municipais.

t_f - taxa fixa

$t/1$ - taxa por lote

t/u - taxa por cada fogo ou unidade de ocupação

f_L - factor relativo à localização do terreno

f_U - factor relativo ao uso

f_I - factor relativo às infraestruturas existentes

abc - área bruta de construção

MUNICÍPIO DE SETÚBAL

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS**1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO**

$$T_C = t / p + t / m^2 \text{ de abc}, \text{ sendo}$$

$$t / p, \text{ por mês} = 5,4_c \cdot f_Z$$

$$t / m^2 \text{ de abc} = 0,15_c \cdot f_Z \cdot f_U$$

f_Z - espaços urbanos	1,5
- espaços urbanizáveis e áreas a renovar dos espaços urbanos	1,3
- espaços industriais	1,3
- espaços agrícolas, florestais, culturais e para-urbanos	1
f_U - edifícios destinados a actividades comerciais	1,5
- edifícios destinados à habitação, indústria ou equipamentos	1
- parqueamentos e arrecadações não integradas nas construções	0,5
- produção e exploração agrícola, florestal e pecuária	0,5

1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

Não se encontra prevista.

 t / p - taxa em função do prazo

 $t / m^2 \text{ de abc}$ - taxa em função da abc

 f_Z - factor relativo ao zonamento estabelecido em PDM

 f_U - factor relativo ao uso

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

$$T_L = t_{l1} \text{ (licença de loteamento)} + t_{l2} \text{ (licença de obras de urbanização)}$$

$$? t_{l1} = t_f + t/1 + t/u, \text{ sendo}$$

$$t_f = 31,5_c$$

$$t/1 = 10,5_c ? f_Z$$

$$t/u = 3,8_c ? f_Z$$

$$? t_{l2} = t_o + t/p, \text{ sendo}$$

$$t_o = 0,0,2 ? f_Z ? \text{ valor orçamental das obras}$$

$$t/p, \text{ por mês} = 10,8_c ? f_Z$$

? f_Z - espaços urbanos	1,5
- espaços urbanizáveis e áreas a renovar dos espaços urbanos	1,3
- espaços industriais	1,3
- espaços agrícolas, florestais, culturais e para-urbanos	1

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

Não se encontra prevista.

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? Área a Ceder:

Para espaços verdes, equipamentos e infraestruturas conforme art. 129º do PDM (remissão da Tabela de Taxas e Cedências).

? Compensação pela não Cedência:

i) Em numerário

$$C = f_Z ? 6_c ? \text{ área em falta}$$

f_Z - espaços urbanos consolidados	1,5
- espaços urbanizáveis de terciário	1,5
- espaços industriais	1,2
- espaços urbanizáveis de habitação	1,5
- zona de baixa densidade	1
- zona média densidade	1,2
- zona alta densidade	1,5

b) Em Espécie

Terreno de igual valor

t_f - taxa fixa

$t/1$ - taxa por lote

t/u - taxa por cada fogo ou unidade de ocupação

t/p - taxa em função do prazo

t_o - taxa sobre o valor orçamental das obras

f_Z - factor ao zonamento estabelecido em PDM

MUNICÍPIO DE VIANA DO CASTELO

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS**1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO**

$$T_C = t / p + t / m^2 \text{ de abc}, \text{ sendo}$$

$$t / p - \text{por período de 30 dias ou fracção} = 2_c$$

$$- \text{por ano} = 22_c$$

$$t / m^2 \text{ de abc} = 0,1_c$$
1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

? Só cobrada em parcelas fora dos loteamentos ou quando não o tenha sido em operações de loteamento.

? Igual a T_I cobrada nos loteamentos

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

$T_L = t_f + t / u$, sendo

Zona 1:

$t_f = 8,3_c$

t / u :

- até 15 = $4,1_c / u$
- até 30 = $4,5_c / u$
- até 45 = $5,6_c / u$
- até 75 = $6,5_c / u$
- até 150 = $7,5_c / u$
- >150 acresce por cada = $9_c / u$

Zona 2:

$t_f = 7,2_c$

t / u :

- até 10 = $3_c / u$
- até 20 = $3,5_c / u$
- até 30 = $4,2_c / u$
- até 60 = $5_c / u$
- até 120 = $6_c / u$
- >120 acresce por cada = $7_c / u$

Zona 3:

$t_f = 6,3_c$

t / u

- até 6 = $2,1_c / u$
- até 10 = $2,7_c / u$
- até 20 = $3,2_c / u$
- até 50 = $4,1_c / u$
- até 100 = $5,1_c / u$
- >100 acresce por cada = $6_c / u$

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

$T_I = f_L + f_i + 0,22_c + abc$

f_L - zona 1	1,5
- zona 2	1,2
- zona 3	1

f_i - factor determinado pelo somatório dos seguintes valores:

- via pública	0,33
- via pavimentada	1
- via dispondo de passeio (lancil)	0,33
- via dispondo de passeio pavimentado	0,33
- via dispondo de sistema de drenagem de águas pluviais	1
- via dispondo de rede de abastecimento domiciliário de água	1
- via dispondo de rede de saneamento	1

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? Área a Ceder:

- 20% de abc para equipamentos e espaços de lazer, em espaços urbanos e urbanizáveis. (conforme PDM);
- 10% de abc para equipamentos e espaços de lazer, em espaços industriais (conforme PDM);

? Compensação pela não Cedência:

Não se encontra prevista, embora a cedência nem sempre se verifique.

t_f - taxa fixa

t / u - taxa por lote

t / u - taxa por cada fogo ou unidade de ocupação

Zona 1 - freguesias de Monserrate, Stª Maria Maior, Meadala, Areosa, Darque e lugar da Amorosa na freguesia de Chafé

Zona 2 - freguesias de Barroselas, Lanheses, Vila Nova da Anha, Portuzelo, Carreço, Afife, Castelo de Neiva e Chafé

Zona 3 - restantes freguesias e zonas ou pólos industriais

f_L - factor relativo à localização do terreno

f_i - factor relativo às infraestruturas existentes ou em execução

abc - área bruta de construção

MUNICÍPIO DE VILA REAL

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS**1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO**

$$T_C = t_f + t/p + t/m^2 \text{ de } abc, \text{ sendo}$$
 $t_f = 1,3_c$
 $t/p, \text{ por período de 30 dias ou fracção} = 1,04_c$
 $t/m^2 \text{ de } abc - \text{em edifícios destinados à habitação} = 0,14_c$
 $- \text{em edifícios destinados ao comércio, escritórios, indústria ou armazéns} = 0,16_c$
1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

? Só cobrada em parcelas fora dos loteamentos ou quando não o tenha sido em operações de loteamento.

$$? T_I = f_{L,U} ? (29,5_c + 0,15_c ? abc + 3,7_c ? m \text{ linear de fachada virada ao arruamento})$$

$f_{L,U}$ - edifícios não incluídos nos seguintes casos	1
- edifícios destinados à habitação unifamiliar:	
- área abrangida por Ante-Plano de Urbanização	$1/2$
- freguesias urbanas fora da área do Ante-Plano de Urbanização	$1/3$
- restantes áreas concelhias	$1/4$
- edifícios destinados à indústria	0,1
- construções destinadas a estacionamento, agricultura ou agro-pecuária	0

 t_f - taxa fixa

 t/p - taxa em função do prazo

 $t/m^2 \text{ de } abc$ - taxa em função da abc
 abc - área bruta de construção

 $f_{L,U}$ - factor relativo à localização do terreno e ao uso

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

$T_L = t_f + t/1 + t/u$, sendo

$$t_f = 30_c$$

$t/1$ - edifícios destinados à habitação ou mistos = 1_c

- edifícios destinados à indústria ou armazéns = 3_c

$$t/u = 0,6_c$$

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

? $T_I = f_I ? (29,5_c + 0,15_c ? abc + 3,7_c ? m \text{ linear de fachada virada ao arruamento})$

f_I - lotes com frente para arruamento já infraestruturado 1
 - lotes com frente para arruamento a infraestruturar pelo loteador $1/2$

? T_I poderá ser substituída no todo ou na parte por lotes de construção ou por prédios rústicos ou urbanos situados fora dos loteamento.

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? **Área a Ceder:**

Para equipamentos colectivos conforme Portaria 1182 / 92 (remissão da Tabela de Taxas e Cedências).

? **Compensação pela não Cedência:**

a) Em numerário

$$C = \text{área em falta} ? i_u ? 17_c$$

b) Em Espécie

Bens imobiliários de igual valor, avaliados pelos Serviços Municipais.

t_f - taxa fixa

$t/1$ - taxa por lote

t/u - taxa por cada fogo ou unidade de ocupação

f_I - factor relativo às infraestruturas existentes

abc - área bruta de construção

i_u - índice de utilização do loteamento

MUNICÍPIO DE VISEU

Taxas e Cedências Urbanísticas, em 1999

1. EDIFÍCIOS**1.1. TAXA PELA CONSTRUÇÃO**

$$T_C = t_f + t/p + t/m^2 \text{ de abc, sendo}$$

$$t_f = 2,5_c$$

 t/p - por período de 15 dias ou fracção = $0,5_c$

 - por período de 30 dias ou fracção = 1_c
 $t/m^2 \text{ de abc}$ - edifícios destinados à habitação = $0,05_c$

 - edifícios destinados ao comércio, escritórios ou indústria = $0,08_c$

 - edifícios destinados a garagens, arrumos ou similares = $0,04_c$
1.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

? Só cobrada em parcelas não abrangidas por loteamento.

$$? T_I = t_I + t_A$$

$$a) t_I = f_L ? f_U ? 0,67_c ? abc$$

 f_L - área urbana limitada pela Circunvalação e fora desta até 5 km? 1

- outros aglomerados fora da circunvalação e a mais de 5 km (inclusive)? 0,43

 f_U - edifícios destinados à habitação unifamiliar:

- dentro do perímetro urbano 0,15

- fora do perímetro urbano 0,2

- edifícios destinados à habitação plurifamiliar 0,42

- edifícios destinados ao comércio, escritórios ou similares 1

- edifícios destinados indústria ou armazéns 0,1

$$b) t_A = f_{L,U} ? 5,7_c ? \text{área de estacionamento em falta}$$

 $f_{L,U}$ - área urbana limitada pela circunvalação:

- edifícios destinados a comércio, escritórios e instalações similares 1

- outros fins 0,6

- outros aglomerados fora da circunvalação 0,3

 t_f - taxa fixa

 t/p - taxa em função do prazo

 $t/m^2 \text{ de abc}$ - taxa em função da abc

 t_I - taxa pelas infraestruturas

 t_A - taxa adicional de compensação pela carência de estacionamento

 f_L - factor relativo à localização do terreno

 f_U - factor relativo ao uso

 abc - área bruta de construção

 $f_{L,U}$ - factor relativo à localização do terreno e ao uso

2. LOTEAMENTOS

2.1. TAXA PELO LOTEAMENTO

$$T_L = t_f + t / 1, \text{ sendo}$$

$$t_f = 5_c$$

$t / 1$ - a aplicar quando existem mais de 3 lotes:

- 4º e 5º = $0,5_c$ / lote
- 6º a 10º = $0,7_c$ / lote
- acima do 10º = $1,1_c$ / lote

2.2. TAXA PELAS INFRAESTRUTURAS

$$T_I = f_L + f_U + f_{CI} + f_D + f_P + 1_c + abc$$

f_L - área urbana limitada pela Circunvalação e fora desta até 5 km 1 a 0,43
 - outros aglomerados fora da circunvalação e a mais de 5 km (inclusive) ? 0,43

f_U - edifícios destinados ao comércio, escritórios ou similares 1
 - edifícios destinados à habitação plurifamiliar $\frac{5}{6}$
 - edifícios destinados à habitação unifamiliar $\frac{1}{2}$
 - edifícios destinados indústria ou armazéns $\frac{1}{15}$

f_{CI} - custo efectivo das infraestruturas em função do respectivo custo médio das infraestruturas;
 (1, se o custo médio das infraestruturas não estiver definido pelo Município).

f_D - área cedida efectiva em função da área que deveria ter sido cedida;
 (1, se o valor vinculativo da cedência não se encontrar disponível aquando da determinação da taxa).

f_P - log (População total prevista para o loteamento / 10)^{1/3};
 (1, em loteamentos destinados à indústria ou armazéns).

2.3. CEDÊNCIA DE TERRENO

? Área a Ceder:

Para espaços verdes, equipamentos de utilização colectiva e infraestruturas conforme indicações do plano de pormenor ou segundo indicações da Portaria 1182/92 em zonas não abrangidas pelo plano (remissão do PDM).

? Compensação pela não Cedência:

a) Em numerário

$$C = f_L + f_U + 2,3_c + m^2 \text{ de área em falta}$$

f_L - área urbana limitada pela circunvalação 1 a 0,43
 - outros aglomerados fora da circunvalação e a mais de 5 km (inclusive) ? 0,43

f_U - edifícios destinados ao comércio, escritórios ou similares 1
 - edifícios destinados à habitação plurifamiliar 0,6
 - edifícios destinados à habitação unifamiliar 0,43
 - edifícios destinados indústria ou armazéns 0,14

b) Em Espécie

Parcelas de terreno de igual valor.

t_f - taxa fixa

$t / 1$ - taxa por lote

f_L - factor relativo à localização do terreno

f_U - factor relativo ao uso

f_{CI} - factor relativo ao custo efectivo das infraestruturas urbanísticas por m² de construção

f_D - factor relativo à dimensão da cedência

f_P - factor relativo à população total prevista para o loteamento

abc - área bruta de construção

ANEXO IIB

MUNÍCIPIO DE ÉVORA . REGULAMENTO PARA A JUSTA
REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS E ENCARGOS ASSOCIADOS
À CONSTRUÇÃO

(Sujeito a Inquérito Público pelo Aviso n.º 244/2000, publicado
no Diário da República - Apêndice n.º 7 – II Série, 14 de Janeiro)

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES INTRODUTÓRIAS

- ARTIGO 1º** - Objecto
- ARTIGO 2º** - Âmbito
- ARTIGO 3º** - Definições e Abreviaturas
- ARTIGO 4º** - Disposições Gerais
- ARTIGO 5º** - Princípios

CAPÍTULO II - PARA A EQUIDADE DOS BENEFÍCIOS NA CIDADE

- ARTIGO 6º** - Parâmetros Urbanísticos Médios
- ARTIGO 7º** - Direito Abstracto de Construir
- ARTIGO 8º** - Direito Concreto de Construir
- ARTIGO 9º** - Valor do Direito Abstracto de Construir

CAPÍTULO III - SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS PROMOTORES NOS ENCARGOS

SECÇÃO 1 - LOTEAMENTOS

- ARTIGO 10º** - Encargos dos Promotores
- ARTIGO 11º** - Obras de Urbanização
- ARTIGO 12º** - Cedência de Terreno
- ARTIGO 13º** - Taxa Pela Licença de Loteamento e Realização de Infra-estruturas Urbanísticas
- ARTIGO 14º** - Taxa Pela Alteração de Loteamento
- ARTIGO 15º** - Outras Taxas Associadas a Loteamentos

SECÇÃO 2 - EDIFÍCIOS

- ARTIGO 16º** - Encargos dos Promotores
- ARTIGO 17º** - Taxa Pela Licença de Obra Nova (ou Ampliação) e Realização de Infra-estruturas Urbanísticas
- ARTIGO 18º** - Taxa Pela Licença de Obra de Alteração
- ARTIGO 19º** - Taxa Pela Licença de Legalização
- ARTIGO 20º** - Taxa Pela Licença de Utilização
- ARTIGO 21º** - Taxa Pela Licença de Alteração de Uso
- ARTIGO 22º** - Outras Taxas Associadas a Edifícios

SECÇÃO 3 - OUTRAS OBRAS

- ARTIGO 23º** - Taxas Pelas Licenças de Alterações de Paisagem
- ARTIGO 24º** - Taxa Pela Licença de Construção de Posto de Abastecimento de Combustíveis
- ARTIGO 25º** - Taxa Pela Licença de Construção de Piscina
- ARTIGO 26º** - Taxa Pela Licença de Construção ou Alteração de Muro de Vedação

SECÇÃO 4 - REDUÇÕES, ISENÇÕES E REGIME DE PAGAMENTO

- ARTIGO 27º** - Isenção de Taxas Relativas a Loteamentos
- ARTIGO 28º** - Isenção e Redução de Taxas Relativas a Edifícios
- ARTIGO 29º** - Outras Isenções e Reduções
- ARTIGO 30º** - Regime de Pagamento

CAPÍTULO IV - DISPOSIÇÕES FINAIS

- ARTIGO 31º** - Revogações
- ARTIGO 32º** - Entrada em Vigor
- ARTIGO 33º** - Regime Transitório

PREÂMBULO

Na prática do urbanismo tem ocorrido, em Portugal, uma forte desigualdade na repartição de benefícios e de encargos associados à construção.

Para cumprimento dos planos e das leis urbanísticas permite-se urbanização ou construção densa numa determinada propriedade, pouco densa numa outra, e nenhuma numa terceira que seja destinada por exemplo a um jardim.

Deste modo, através do licenciamento municipal, efectuado de acordo com leis e planos pensados para o maior benefício público, mas não para prejudicar ou beneficiar especialmente ninguém, os três casos referidos gozariam de valorizações completamente distintas, embora pudessem ser vizinhas e de idêntica dimensão.

Tudo isto resultava de opções racionais de ordenamento do território, mas a verdade é que tal racionalidade não era suficiente para justificar o tratamento flagrantemente desigual das referidas três propriedades.

Também quanto aos encargos têm ocorrido situações bastante desiguais. Um determinado proprietário terá, aquando loteamento, que realizar obras e cedências significativas. Outro, embora loteando, poderá limitar-se a aproveitar infra-estruturas realizadas por outrem. E um terceiro poderá conseguir licenciar um edifício de grande dimensão, fugindo aos encargos e demoras de um loteamento.

De salientar que tudo isto ocorre num país cuja Constituição Política dá enorme relevo ao princípio da igualdade.

Foi por isso que, um pouco por toda a parte - e noutros países muito mais cedo do que no nosso - se começou a procurar uma qualquer forma ou fórmula que permitisse acabar com a apontada desigualdade ou, pelo menos, atenuá-la de maneira drástica ou significativa.

Uma das soluções encontradas, a que se tem chamado "perequação dos encargos e benefícios", é aquela que procuramos materializar no presente Regulamento.

No Município de Évora a perequação dos encargos já era no essencial praticada, através da aplicação da Tabela de Taxas Municipais. A autonomia municipal e a legislação em vigor permitiram, apesar desta última ser bastante incongruente, que se tenha regulamentado nesse sentido.

Mas a procura de equidade nos benefícios, que neste Regulamento se preconiza para a Cidade - local onde a questão se coloca com maior premência e exequibilidade - só agora foi possível e não antes, porque a publicação recente da "Lei de Bases do Ordenamento do Território" (L.B.O.T.), através do seu artigo 18º, o permitiu.

É importante ter presente e perceber que o facto de este Regulamento ser o primeiro que sobre tal matéria é elaborado em Portugal suscita-nos responsabilidades, que nos incitam a estabelecer um sistema de monitorização e de controlo da sua execução que permita obviar a todas as dificuldades e dúvidas que forem surgindo.

O Regulamento, aplicável ao Município de Évora, insere-se, pois, num esforço inovador, de procura de mecanismos de justa repartição de benefícios (autorizações administrativas para lotear ou construir) e de encargos (custos das infra-estruturas e equipamentos públicos), aspectos fundamentais numa perspectiva de ordenamento do território.

A prossecução do princípio constitucional da igualdade, para ser efectiva, obriga a que a questão seja encarada nas duas ópticas, a dos benefícios e a dos encargos.

O Capítulo II trata precisamente da equidade dos benefícios, reproduzindo e completando o normativo do novo Plano de Urbanização de Évora (PUE) e sendo aplicável apenas à Cidade.

Tal equidade de benefícios traduz-se no reconhecimento de um mesmo "direito abstracto de construir", determinado através de um "índice de utilização média", aplicado a todas as propriedades incluídas no perímetro urbano.

Mas o Plano, com o seu zonamento e índices urbanísticos, atribui, inevitavelmente, diversas "potencialidades edificatórias" às diferentes propriedades.

Assim, aquando o licenciamento, o qual estabelece o "direito concreto de construir", são adoptados mecanismos de compatibilização entre "direito abstracto" e "potencialidade edificatória", traduzidos em cedência de terreno e/ou compensação monetária.

Os conceitos e normativa expressos neste Capítulo entroncam-se nas orientações estabelecidas pelo art. 18º, n.º 1 da L.B.O.T. (Lei 48/98, de 11 de Agosto). De realçar que, inclusivamente, as suas linhas gerais, já propostas no P.U.E., foram adoptadas no texto do Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, que irá entrar em vigor 60 dias após a sua publicação.

Vale a pena notar que esta procura de equidade, referenciada a um "índice médio", só é possível para o interior dos perímetros urbanos. Se aplicada a todo o território, traduzir-se-ia num valor muito próximo de zero, pelo que, no limite, só faria sentido se toda a urbanização e quase toda a construção fossem assumidas como direitos exclusivamente públicos.

Os encargos dos promotores, tratados igualmente numa óptica de procura de igualdade, referenciam-se aos seguintes encargos médios de um loteamento:

- ? o das cedências de parcelas de terreno destinadas a infra-estruturas e pequenos espaços públicos que irão servir directamente o conjunto a edificar.
- ? o de obras de urbanização correspondentes, que se estima orçarem os 8%.C, sendo **C** o valor por m² do preço de construção a que se refere o n.º 1 do art. 7º do DL n.º 13/86, de 23 de Janeiro, multiplicado por 0,85 (factor de redução de área útil a área bruta de construção).
- ? o de uma "cedência média" de parcelas de terreno destinadas a vias sem construção adjacente, equipamentos e zonas verdes urbanas de dimensão significativa; tal "cedência média" foi calculada pelo P.U.E, para a Cidade, em 0,9m²/m² de área bruta de construção e foi estimada para os Bairros da Zona de Transição e Povoações Rurais como sendo metade.

Os mecanismos de igualdade aqui adoptados partem do princípio de que a generalidade dos promotores deverão assumir encargos correspondentes a esses valores e apenas esses. Assim, o custo das infra-estruturas gerais, que cálculos relativos ao P.U.E. permitem orçar em cerca de 10.000\$00/m² de área bruta de construção, terão que ser suportados pelo Município. Seria legítimo pensar em taxas que cobrissem este valor; mas trata-se de uma decisão política e financeira de incentivo à urbanização.

Assim, ao serem adoptadas fórmulas para o cálculo das taxas em que se prevê sejam abatidos os encargos dos promotores com as obras de urbanização, sublinha-se o conceito de taxa associada a vantagem concedida e, aplicando taxas diferentes para vantagens diferentes, utiliza-se a própria taxa como mecanismo perequativo.

Considera-se aqui que as taxas pela licenças de loteamento e de construção funcionam como contrapartida pela:

- a) prestação de um serviço pelo município - o correspondente à apreciação e processamento técnico/administrativo dos pedidos;
- b) remoção do limite legal à liberdade de edificação e à divisão fundiária do solo, com as consequentes vantagens concedidas.

A taxa pela realização de infra-estruturas urbanísticas tem sido considerada como contrapartida aos investimentos municipais na construção de infra-estruturas, equipamentos e espaços verdes¹.

Ao agregar as duas taxas entre si (nomeadamente a parcela b) da taxa pela licença com a taxa pelas infra-estruturas) e ao fazer depender o seu valor dos encargos do promotor com obras de urbanização, atinge-se a igualdade pretendida.

No que respeita às cedências, são estabelecidas compensações de sinal positivo ou negativo, conforme a cedência efectiva for menor ou maior do que a cedência média estabelecida. Assim se repõe, também, a igualdade.

Nas taxas relativas ao licenciamento de construção, quando ocorra em lote decorrente de alvará de loteamento e em conformidade com o mesmo, considera-se que apenas é devido valor relativo ao procedimento técnico-administrativo. No caso contrário, são fixados valores idênticos aos encargos que ocorreriam num loteamento, com obras de urbanização, cedências e taxas. Também entre loteamento e construção não precedida de loteamento se repõe, portanto, a igualdade.

Para além dos loteamentos e construções são ainda fixadas taxas para "outras obras", nomeadamente de alteração de paisagem, piscinas, muros de vedação e postos de abastecimento de combustíveis. Um destaque para esta última, que se justifica de valor elevado, pelo impacto dos veículos nos custos das infra-estruturas e, sobretudo, pela vantagem concedida.

¹ Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira, "Breve Reflexão sobre Taxas Urbanísticas em Portugal", 1999, p.34.

São previstas, relativamente às taxas estabelecidas, situações de forte redução, apenas sendo cobrados valores correspondentes ao procedimento técnico-administrativo, concretamente:

- ? nas povoações rurais, por nelas se pretender evitar a quebra demográfica e incentivar iniciativas;
- ? em loteamentos e edifícios em que pelos menos 50% da área bruta de construção se destine a habitação a custos controlados;
- ? em edifícios destinados a equipamentos sociais;
- ? em obras que se destinem a dotar um edifício de condições mínimas de habitabilidade.

São previstas, ainda, reduções de 50% na construção de habitação própria , até 120 m², de famílias que ainda não tenham sido subsidiadas nesse sentido.

E é prevista a possibilidade, por deliberação específica da Assembleia Municipal, da isenção ou redução de taxas correspondentes a outros empreendimentos, aos quais seja reconhecido especial interesse público.

Assim, nos termos dos artigos 13º e 23º da Constituição da República Portuguesa, do artigo 18º da LBOT (Lei 8/89 de 11 de Agosto), do artigo 39º, n.º 2, alínea a) e b) e do artigo 51º, n.º 3, alínea a), ambos do DL 100/84, de 29 de Março, do artigo 19º, alínea a) e b) da Lei das Finanças Locais, Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, dos artigos 16º e 32ª do DL 448/91, de 29 Novembro, com a redacção do DL 334/95, de 28 Dezembro, e do artigo 68º do DL 445/91, de 20 de Novembro, alterado pelo DL 250/94, de 15 de Outubro, a Câmara Municipal aprovou e, após realização de inquérito público, submete à aprovação da Assembleia Municipal o seguinte Regulamento Municipal para a Justa Repartição de Benefícios e Encargos Associados à Construção da Cidade.

Capítulo I

DISPOSIÇÕES INTRODUTÓRIAS

Artigo 1º

Objecto

Este Regulamento estabelece princípios para a justa repartição de benefícios e encargos associados à construção, nomeadamente fixando regras e valores para:

- ? a compensação de desiguais possibilidades construtivas na Cidade de Évora;
- ? as taxas e cedências relativas a loteamentos, edifícios e outras obras.

Artigo 2º

Âmbito

Este Regulamento é aplicável em todo o território abrangido pelo Município de Évora.

Artigo 3º

Definições e Abreviaturas

Para efeitos de aplicação deste Regulamento são aplicáveis as definições e abreviaturas seguintes:

1. O território abrangido pelo Município de Évora é subdividido em:

- a) **Cidade de Évora** ou **Cidade**: corresponde a um espaço urbano/ urbanizável/ industrial, delimitado pelo perímetro urbano, tal como é definido no P.U.E.

A Cidade é subdividida em **Centro Histórico**, **1ª Coroa** e **2ª Coroa**, cujos limites são assinalados em planta anexa a este Regulamento.

- b) **Zona de Transição** ou **Z.T.**: corresponde à Freguesia dos Canaviais e às partes, não inseridas na Cidade, das Freguesias do Bacelo, Malagueira, Horta das Figueiras e Sr.ª da Saúde, com excepção da área desta última situada a nascente do rio Degebe.

A Zona de Transição é subdividida em:

- ? **Bairros da Z.T.**: espaços urbanos delimitados como tal no PDM ou em Plano de Pormenor.
- ? **Área Restante da Z.T.**: toda a área da Z.T. não incluída nos Bairros.

- c) **Freguesias Rurais** ou **F.R.**: correspondem a toda a área do Município de Évora não incluída na Cidade nem na Zona de Transição.

As Freguesias Rurais são subdivididas em:

- ? **Povoações Rurais**: espaços urbanos delimitados como tal no PDM.
- ? **Área Restante das F.R.**: toda a área das F.R. não incluída nas Povoações Rurais.

2. Planos Municipais de Ordenamento do Território:

- a) **P.U.E.**: Plano de Urbanização de Évora.
- b) **PDM**: Plano Director Municipal.

3. Relativamente ao direito de construir na Cidade:

- a) **Direito Abstracto de Construir:** estabelecido pelo P.U.E., corresponde a uma potencialidade edificatória média.
 - b) **Potencialidade Edificatória, ou Edificabilidade:** construção admitida para cada propriedade ou conjunto de propriedades, por aplicação dos índices e orientações urbanísticas estabelecidos no P.U.E.
 - c) **Direito Concreto de Construir:** resultante dos actos de licenciamento, de loteamento ou construção, os quais deverão ser conforme orientações do P.U.E. relativamente ao direito abstracto de construir e à potencialidade edificatória.
4. Para a determinação da área bruta de construção, aqui designada por STP:
- a) **Superfície Total de Pavimento, também designada STP:** soma das superfícies brutas de todos os pisos, acima e abaixo do solo, incluindo escadas, caixas de elevadores, alpendres e varandas balançadas, excluindo espaços livres de uso público coberto pela edificação, zonas de sótão sem pé-direito regulamentar, terraços descobertos, e estacionamento e serviços técnicos instalados nas caves dos edifícios.
 - b) **Cave:** espaço enterrado ou semi-enterrado coberto por laje, em que as diferenças entre a cota do plano inferior dessa laje e as cotas do espaço público mais próximo sejam, em média, iguais ou inferiores a 60 cm e inferiores a 120 cm em todos os pontos das fachadas confinantes com o espaço público.
5. Relativamente ao tipo de obras:
- a) **Construção nova:** obra realizada em terreno livre correspondendo a, pelo menos, uma unidade funcional autónoma.
 - b) **Alteração:** modificação de edifício existente sem aumento da STP nem alteração do volume.
 - c) **Ampliação:** modificação de edifício existente, com aumento da STP ou do volume.
6. Relativamente à utilização dos edifícios:
- a) **Utilização ou uso:** funções ou actividades específicas e autónomas que se desenvolvem num edifício.
 - b) **Unidade Funcional:** cada um dos espaços autónomos de um edifício associado a uma determinada utilização.
 - c) **Uso Terciário:** os serviços, os escritórios, a administração pública, o comércio retalhista, a hotelaria e os similares de hotelaria.
 - d) **Uso Industrial,** inclui armazéns.
7. **Valor da Construção, ou C:** preço da habitação, por m² da área bruta de construção, que será 0,85 do valor que anualmente é estabelecido para Évora, por Portaria do Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, a que se refere o n.º 1 do art. 7º do DL n.º 13/86, de 23 de Janeiro, este relativo à “área útil”.

Artigo 4º

Disposições Gerais

1. Os valores fixados por este Regulamento sofrerão um arredondamento para a dezena de escudos, por excesso ou defeito, conforme a parcela a arredondar seja igual ou superior, ou seja inferior a 5\$00.
2. Os valores fixados por este Regulamento poderão ser objecto de reduções ou isenções nos termos do Capítulo III.
3. Os valores fixados por este Regulamento sofrerão actualizações:

- a) decorrentes da actualização de C, por Portaria do Governo;
- b) por deliberação da Assembleia Municipal, a ocorrer anualmente, em princípio não inferior à inflação.

Artigo 5º

Princípios

1. A administração urbanística municipal deverá prosseguir os princípios de justiça e igualdade estabelecidos nos artigos 13º e 23º da Constituição e art. 18º da Lei de Bases do Ordenamento do Território (Lei n.º 8/98, de 11 de Agosto).
2. No que respeita aos benefícios, tais princípios traduzir-se-ão em atribuir aos proprietários dos terrenos situados na Cidade direitos de igual valor, correspondentes ao “índice de utilização média”, sem prejuízo do estabelecimento de mecanismos de perequação que permitam compatibilizar aqueles direitos com as diferentes potencialidades construtivas efectivamente reconhecidas a cada propriedade.
3. No que respeita aos encargos dos promotores, tal princípio traduzir-se-á em:
 - a) taxas proporcionais à STP licenciada, de cujo valor será abatido o custo das obras de urbanização a cargo dos promotores;
 - b) “cedência média” de terreno para domínio público, ou adopção de mecanismos de compensação adequados.

CAPÍTULO II

PARAA EQUIDADE DOS BENEFÍCIOS NA CIDADE

Artigo 6º

Parâmetros Urbanísticos Médios

1. O “índice de utilização médio”, também designado “índice médio”, relativo à totalidade da Cidade, é igual a 0,35 (este valor é determinado através do quociente entre a totalidade de STP destinada a habitação, terciário e indústria, existente e admitida pelo Plano de Urbanização de Évora, e a totalidade da área da Cidade).
2. A “área de cedência média” também designada de “cedência média”, relativa à totalidade da Cidade, é igual a 0,9m²/m² de STP (este valor é determinado através do quociente entre a totalidade das áreas destinadas a zonas verdes, equipamentos e vias sem construção adjacente, pela totalidade de STP, existente e admitida, destinada a habitação, terciário e indústria).

Artigo 7º

Direito Abstracto de Construir

1. O direito abstracto de construir de cada propriedade é calculado através da aplicação do “índice médio” (0,35) à parte da propriedade incluída na Cidade.
2. Quando a edificabilidade de uma propriedade for inferior ou superior ao respectivo direito abstracto de construir, proceder-se-á conforme números 3 e 4 do artigo seguinte.

Artigo 8º

Direito Concreto de Construir

1. A STP que, através de licenciamento de loteamento ou construção, for autorizada para cada propriedade ou conjunto de propriedades deverá:
 - a) Respeitar as orientações e índices urbanísticos estabelecidos no P.U.E.
 - b) Aproximar-se, tanto quanto possível, do direito abstracto de construir.
2. Este direito abstracto de construir poderá ser ultrapassado, mas nunca mais do que 300 m², e apenas quando tal se mostre indispensável para acerto entre lotes e STP, tendo em conta o necessário equilíbrio volumétrico do conjunto.
3. Quando a construção licenciada para a(s) propriedade(s) for inferior ao correspondente direito abstracto, o proprietário será compensado, no valor do direito de construir em falta, cujo valor unitário é estabelecido no art. 9º.

A compensação far-se-á através de desconto nas taxas que lhe forem devidas. Se tal não for suficiente, o valor restante será pago através da aquisição de parte do terreno menos edificável localizado na Cidade, cuja área será determinada pelo quociente entre o valor a pagar e o preço unitário do terreno estipulado no n.º 5 do art. 12º.

4. Quando a potencialidade edificatória for superior ao direito abstracto determinado conforme n.º 2, o proprietário deverá ceder para o domínio privado do município uma área com a possibilidade construtiva em excesso.

Esta cedência será contabilizada nos termos das cedências exigíveis de acordo com a alínea b) do n.º 1 do art. 12º, já que se destina a compensar o município pela área que, para esse fim, por permuta ou compra, terá que adquirir noutro local.

Artigo 9º

Valor do Direito Abstracto de Construir

1. O valor do direito abstracto de construir variará conforme as áreas da Cidade:

Áreas da Cidade	Valor do Direito Abstracto de Construir/m ² de STP
Centro Histórico	12%.C
1ª Coroa	9%.C
2ª Coroa	7,5%.C

2. Neste valor não é considerada a eventual existência de infra-estruturas, uma vez que:
 - a) A existirem junto ao terreno, o seu valor deveria sofrer um acréscimo, como é sugerido no DL n.º 168/99, art. 26º, n.º 7;
 - b) Mas, por outro lado, o direito concreto de construir ficaria sujeito ao pagamento das taxas estipuladas no art. 13º, n.º 1, alínea b), ou art. 17º, n.º 1, alínea b) deste Regulamento;
 - c) A valorização referida em a) seria anulada pela(s) taxa(s) referida(s) em b), resultando um valor nulo e restabelecendo a equidade.

CAPÍTULO III

SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS PROMOTORES NOS ENCARGOS

Secção 1

Loteamentos

Artigo 10º

Encargos dos Promotores

Pela emissão de alvará de loteamento são devidos pelo promotor:

- a) a realização das obras de urbanização, de acordo com o alvará, e a prestação da correspondente caução;
- b) a cedência de terrenos, de acordo com o definido no art. 12º;
- c) as taxas definidas nos artigos seguintes.

Artigo 11º

Obras de Urbanização

- 1. Para a realização do orçamento correspondente às obras de urbanização fixará o município, anualmente, custos unitários.
- 2. O valor da caução cobrirá o custo do orçamento, inflacionado para a data em que as obras deverão estar concluídas.

Artigo 12º

Cedências de Terreno

- 1. Aquando da emissão do alvará de loteamento serão cedidas ao Município:
 - a) parcelas de terreno destinadas a infraestruturas e pequenos espaços públicos que irão servir directamente o conjunto a edificar;
 - b) parcelas de terreno destinadas a vias sem construção adjacente, equipamento e zonas verdes de dimensão significativa.
- 2. As cedências previstas na alínea a) do número 1 dependem de desenho urbano a adoptar, não tendo sido contabilizadas no n.º 2 do art. 6º e não sendo aqui regulamentadas.
- 3. De acordo com o princípio estabelecido na alínea b) do n.º 3 do art. 5º, considerar-se-á, na Cidade, a "cedência média" para cada propriedade como sendo:

$$cm = STP_1 \times 0,9m^2/m^2STP, \text{ em que:}$$

STP₁: STP licenciada

- 4. Nos Bairros da Z.T. e nas Povoações Rurais a "cedência média" será:

$$cm = STP_1 \times 0,45 m^2/m^2STP$$

- 5. Não havendo compatibilidade entre a cedência efectiva (**ce**), estabelecida conforme alínea b) do n.º 1, e a cedência média (**cm**) estabelecida pelos n.ºs 3 ou 4, haverá lugar a uma compensação no valor de **[cm - ce] . t**, sendo **t** o valor por m² do terreno para equipamento, ao qual são atribuídos os seguintes valores:

Áreas da Cidade	Valor de t
Centro Histórico	4%.C
1ª Coroa	3%.C
2ª Coroa	2,5%.C
Bairros da Z.T.	2%.C
Povoações Rurais	1%.C

6. Sendo a cedência efectiva superior à cedência média, o proprietário, aquando da emissão do alvará de loteamento, será compensado:

- a) descontando o valor calculado em 5 à taxa determinada conforme art. 13º.
- b) e, se tal não for suficiente, vendendo ao Município a área em excesso pelo valor em falta.

Artigo 13º

Taxa pela Licença de Loteamento e Realização de Infraestruturas Urbanísticas

1. Esta taxa será $T = T1 + T2$, sendo :

- a) $T1 = 10.000\$00 + (n + 1).STP.10\$$, sendo:

STP: área bruta de construção autorizada ao promotor

n: n.º de anos (ou fracção) previstos para a execução das obras de urbanização.

- b) $T2 = (STP - STP').t - E$, sendo:

STP': área bruta de construção que, legalmente constituída, já existisse na propriedade.

t : taxa unitária, estabelecida na alínea c).

E: encargos do promotor com as obras de urbanização, segundo orçamento aprovado, com excepção das redes de gás e telefone.

- c) O valor de t variará, conforme as áreas do Município e o uso dominante previsto:

		Valor de t
Cidade	Zonas Terciárias	8%.C
	Zonas Residenciais	8%.C
	Zonas Industriais	5%.C
Bairros da Z. T.		8%.C
Povoações Rurais		0

- d) Se o valor de T2 for negativo será considerado nulo.

2. Esta taxa é o somatório das previstas nas alíneas a) e b) do art. 19º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, sendo que:

- a) **T1** - parcela correspondente ao processo técnico-administrativo, (emissão de alvará e correspondente fiscalização); deverá ser considerada como uma das parcelas da licença de loteamento, prevista na alínea b) do art. 19º da Lei 42/98.
- b) **T2** - corresponde à agregação da remoção do limite administrativo à possibilidade de construir, com a correspondente vantagem concedida (uma segunda parcela da licença de loteamento) com a taxa pelas infraestruturas (conforme alínea a) do art. 19º da Lei n.º 42/98), resultando de tal agregação e da fórmula adoptada um mecanismo perequativo dos encargos dos promotores.

Artigo 14º

Taxa pela Alteração ao Alvará de Loteamento

1. Por cada alteração de alvará 20.000\$00
2. Acresce, quando se verifique "área bruta de construção" em excesso relativamente ao alvará anterior, o valor em excesso de T2 (art. 13º), resultante da correcção de STP.

Artigo 15º

Outras Taxas Associadas a Loteamentos

1. Por prorrogação de prazo para execução de obras de urbanização
 - a) por prorrogação 20.000\$00
 - b) acresce, por cada ano ou fracção, por m² de "área bruta de construção" permitida pelo alvará: **n.STP.10\$**, sendo **n** definido no art. 13º n.º 1, alínea a).
2. Outras taxas, correspondentes a procedimentos técnico-administrativos associados a loteamentos, são estabelecidas na Tabela de Taxas, Tarifas e Licenciamentos do Município de Évora.

Secção 2

Edifícios

Artigo 16º

Encargos dos promotores

Pela emissão das licenças relativas à construção e utilização dos edifícios são devidas, pelos promotores:

- a) as taxas definidas nos artigos seguintes;
- b) a eventual realização de obras de urbanização e correspondentes cedência de terreno nos termos dos n.ºs 4 e 5 do art. 63º do DL 445/91.

Artigo 17º

Taxa pela Licença de Obra Nova (ou Ampliação) e Realização de Infra-estruturas Urbanísticas

1. Esta taxa será : $T = T1 + T2$, sendo:
 - a) $T1 = 10.000\$00 + n.STP.50\$$, sendo:

STP: área bruta de construção autorizada ao promotor

n: n.º de anos (ou fracção) pela qual a licença é emitida.
 - b) $T2 = (STP - STP').t - E$, sendo:

STP: área bruta de construção total resultante

STP': área bruta de construção que, legalmente constituída, já existisse na propriedade

t: taxa unitária, estabelecida na alínea c).

E: encargos dos promotores com obras de urbanização, segundo orçamento aprovado.
 - c) O valor de **t** variará conforme as áreas do Município e outras circunstâncias:

		Valor de t
Cidade	Centro Histórico	12%.C
	1ª Coroa (Excepto nos Bºs 3 Bicos, Sra. da Glória e Gancho aos quais se aplica 12%)	11%.C
	2ª Coroa Zonas Terciárias e Habitacionais	10%.C
	Zonas Industriais	7%.C
Zona Transição	Bairros	9%.C
	Restante Área	2%.C + 2%.C, se ligar à rede pública de esgotos + 2%.C se ligar à rede pública de esgotos
Freguesias Rurais	Povoações	0
	Restante Área	2%.C, se ligar à rede pública de água + 2%.C, se ligar à rede pública de esgotos

d) Se o valor de T2 for negativo será considerado nulo.

e) Nas obras realizadas em lotes constituídos através de alvará de loteamento, e em conformidade com o mesmo,
T2 = 0

2. Esta taxa é o somatório das previstas nos art. 19º - a) e b) da Lei 48/98, de 6 de Agosto, sendo que:

- a) T1: parcela correspondente ao processo técnico-administrativo, emissão de alvará e correspondente fiscalização; deverá ser considerada como uma das parcelas da licença de construção, prevista na alínea b) do art. 19º da Lei 42/98.
- b) T2: corresponde à agregação de remoção do limite administrativo à possibilidade de construir, com a correspondente vantagem concedida (uma segunda parcela da licença de loteamento) com a taxa pelas infraestruturas (conforme alínea a) do art. 19º da Lei n.º 42/98), resultando de tal agregação e da fórmula adoptada um mecanismo perequativo dos encargos dos promotores.

Artigo 18º

Taxa pela Licença de Obra de Alteração

- Por cada licença emitida5.000\$00
- Acresce, em função da obra a realizar:
 - ? pela alteração da cobertura..... 2.000\$00
 - ? por cada fachada a alterar (cores, dimensão dos vãos ou materiais)..... 2.000\$00
- Acresce ainda, quando se verificarem as seguintes mudanças de uso:
 - de garagem ou arrumo para outro uso, na cidade.....4% STP . C
 - no Centro Histórico:
 - ? de habitação para terciário ou indústria 10% STP.C
 - ? na subdivisão de unidade terciária, por cada unidade a mais com área inferior a 100 m² .50.000\$00

Artigo 19º

Taxa pela Licença de Legalização

1. Quando tenha ocorrido obra nova ou de ampliação é devida a taxa definida no art. 17º, fixando--se para o efeito $n = 4$.
2. Quando tenha ocorrido obra de alteração é devida a taxa definida no art. 18º.
3. Quando, associado ao processo de legalização, estejam previstas novas obras de ampliação, estas estão sujeitas à taxa definida no art. 17º.
4. Quando, associado ao processo de legalização, estejam previstas novas obras de alteração, estas não estão sujeitas a taxa.

Artigo 20º

Taxa pela Licença de Utilização

1. Por edifício ou fracção 10.000 \$00
2. Acresce, por m² de STP autorizada para:
 - ? terciário 60\$00
 - ? habitação 30\$00
 - ? indústria ou armazém 15\$00

Artigo 21º

Taxa pela Licença de Alteração de Uso

1. Por edifício ou fracção..... 5.000\$00
2. Acresce, por m² de STP autorizada para:
 - ? terciário 30\$00
 - ? habitação 15\$00
 - ? indústria ou armazém..... 7\$50
3. Acrescem , ainda, os valores fixados no n.º 3 do art. 18º, caso não tenham ocorrido obras de alteração.

Artigo 22º

Outras Taxas Associadas a Edifícios

1. Prorrogação de licença de construção para obra nova ou ampliação: o valor de T1, definido no art. 17º.
2. Outras taxas, correspondentes a procedimentos técnico-administrativos associados a edifícios, são estabelecidas na Tabela de Taxas, Tarifas e Licenciamentos do Município de Évora.

Secção 3

Outras Obras

Artigo 23º**Taxas para Licenças de Alterações de Paisagem**

1. Por cada licença emitida 5.000\$00
2. Acresce, em função da acção a realizar, nomeadamente:
 - a) Movimento de terras, por cada m³ de aterro ou escavação 100\$00
 - b) Arborização e rearborização com espécies de crescimento rápido
(por ex: eucalipto, acácia e choupo), por cada hectare 40.000\$00
 - c) Arborização e rearborização com espécies de crescimento não rápido,
por cada hectare 5.000\$00
 - d) Exploração de inertes, por cada m³ de material a extrair 300\$00

Artigo 24º**Taxa pela Licença de Construção de Posto de Abastecimento de Combustíveis**

1. O valor da taxa variará conforme o local onde ocorrer a construção, sendo para o efeito o território concelhio dividido em:
 - ? L₁ - faixas situadas ao longo das vias principais de nível 1 e de nível 2 da cidade, da Estrada de Lisboa (EN 114), da Estrada de Estremoz (EN 18) e da Estrada de Beja (EN 18).
 - ? L₂ - outros locais da cidade e faixas situadas ao longo das outras estradas nacionais dentro da Zona de Transição.
 - ? L₃ - outros locais da Zona de Transição.
 - ? L₄ - outros locais das freguesias rurais.
2. O valor da taxa corresponderá ao somatório das seguintes parcelas, em contos (mil escudos):

	L ₁	L ₂	L ₃	L ₄
Por licença	30 000	15 000	6 000	500
Por cada veículo	5 000	2 500	1 000	500
Por cada unidade de lavagem	2 000	1 000	200	100

Artigo 25º**Taxa pela Licença de Construção de Piscinas**

1. Por cada licença emitida 10.000\$00
2. Acresce, por m³ ou fracção 1.000\$00

Artigo 26º**Taxa pela Licença de Construção ou Alteração de Muros de Vedação**

1. Por cada licença emitida 5.000\$00
2. Acresce, por metro linear de muro confrontando com espaço público 500\$00
3. Quando a construção de muros de vedação esteja associada a licença de construção de edifício, com área ? 50 m², ficará isento de taxa.

Secção 4

Reduções, Isenções e Regime de Pagamentos

Artigo 27º

Isenção de Taxas Relativas a Loteamentos

1. Os loteamentos destinados a equipamentos em que pelo menos 50% da STP seja destinada a habitação a custos controlados (habitação social) estão isentos dos pagamentos estabelecidos nos n. 5 do art. 12º e art. 13º, sem prejuízo do cumprimento dos demais encargos previstos nos artigos 11º e 12º.
2. Os alvarás emitidos ao abrigo do disposto no artigo anterior terão obrigatoriamente que conter nas especificações respeitantes aos lotes destinados a habitação a custos controlados, as seguintes cláusulas sujeitas a registo:
 - a) Habitações sujeitas aos parâmetros e valores em vigor para habitação de custos controlados, nomeadamente quanto aos custos de construção por m² e aos valores máximos de venda.
 - b) Ónus de inalienabilidade pelo período de 5 anos, nos termos legais, para habitações a custos controlados para venda;
 - c) Ónus de renda limitada;
 - d) Nas segundas transmissões inter vivos, a impossibilidade de comercialização das respectivas habitações sem ser através das listas de candidatos a habitação existentes na Câmara Municipal de Évora, ou, no caso da entidade promotora ser uma Cooperativa de Habitação, através de listas de sócios cooperantes nela existentes;

Artigo 28º

Isenção e Redução de Taxas Relativas a Edifícios

1. Os edifícios em que pelo menos mais de 50% da STP seja destinada a habitação a custos controlados (habitação social) estão isentos do pagamento das taxas estabelecidas nos artigos 17º, 18º, 20º, 21º e 22º - 1.
Sobre estes fogos incidirão as cláusulas do n.º 2 do artigo anterior.
2. Os edifícios destinados a equipamentos sociais promovidos por instituições sem fins lucrativos ficarão igualmente isentos das taxas estabelecidas nos artigos 17º, 18º, 20º, 21º e 22º - 1.
3. As obras que se destinem exclusivamente a dotar de condições mínimas de habitabilidade fogos que dela não disponham ficarão isentos de qualquer taxa.
4. As obras destinadas a habitação própria, até 120m², de famílias que ainda não tenham sido subsidiadas através de processo de cedência de lotes municipais ou cooperativos, ou legalização de bairros clandestinos, gozarão de uma redução de 50% da taxa estabelecida no art. 17º.

Artigo 29º

Outras Isenções e Reduções

Para além das previstas nos artigos anteriores, poderão ainda beneficiar de redução ou isenção do pagamento de taxas devidas, nos termos do presente regulamento, as obras relativas à construção de empreendimentos a que seja reconhecido

especial interesse público, mediante deliberação da Assembleia Municipal, sob proposta devidamente fundamentada da Câmara Municipal.

Artigo 30º

Regime de Pagamento

1. As taxas, cedência e compensação previstas neste Regulamento serão, em princípio, pagas e/ou efectivadas aquando da emissão de alvará.
2. A requerimento do interessado e quando o valor a pagar for superior a 100.000\$00, poderá a Câmara autorizar o pagamento em prestações semestrais, no máximo de seis, acrescidas dos juros legais.
3. Por interesse e acordo mútuos as taxas e compensações poderão ser pagas em espécie.

Capítulo IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 31º

Revogações

Com a entrada em vigor deste Regulamento são revogados os artigos n.ºs 1 a 8A, 14A a 15, 17 a 23, 25, 26, 28, 32 a 34 e 55 da Tabela de Taxas, Tarifas e Licenciamentos do Município de Évora, aprovada pela Assembleia Municipal em 30/04/98.

Artigo 32º

Entrada em Vigor

O presente Regulamento entra em vigor na data da sua publicação em Diário da República, sendo aplicável a licenciamentos solicitados quando, cumulativamente:

- a) o novo P.U.E. esteja em vigor;
- b) este Regulamento tenha sido aprovado pela Assembleia Municipal.

Artigo 33º

Regime Transitório

Durante um ano, a partir da entrada em vigor deste Regulamento, em loteamentos situados no Bairro do Bacelo Norte, que visem a legalização de clandestinos, manter-se-ão em vigor as taxas pelas infra-estruturas urbanísticas definidas nos artigos 11º a 15º da Tabela de Taxas Municipais, aprovada por deliberação da Assembleia Municipal de 30.12.87. Exceptua-se o ponto 2 do art. 11º, passando o valor de CH a ser de 5.600\$00/ m² de área do lote.